Université Lille Nord de France
Pôle de Recherche et d'Enseignement Supérieur

PRES Université Lille Nord de France

Thèse délivrée par

L'Université Lille 2 – Droit et Santé

Université Lille 2
Droit et Santé

N° attribué par la bibliothèque

__|__|__|__|__|__|__|__|__|__|

THÈSE

Pour obtenir le grade de Docteur en droit public

Présentée et soutenue publiquement par

Aline KUREK

Le 11 décembre 2010

Le juge financier, juge administratif

JURY

Directeur de thèse : Monsieur Xavier VANDENDRIESSCHE, Professeur à l'Université de Lille 2

Membres du jury: Monsieur Nicolas BOULOUIS, Maître des requêtes, faisant fonction de Rapporteur public au Conseil d'Etat

Monsieur Henry-Michel CRUCIS, Professeur à l'Université de Nantes

Monsieur Michel LASCOMBE, Professeur à l'IEP de Lille

Monsieur Christian MICHAUT, Conseiller référendaire, faisant fonction d'Avocat général près la Cour des comptes

Monsieur Jean WALINE, Professeur Emérite à l'Université Robert Schuman de Strasbourg, ancien Président de l'Université

REMERCIEMENTS

Mes plus sincères remerciements vont tout d'abord à Monsieur le professeur VANDENDRIESSCHE pour le soutien indéfectible qu'il m'a apporté depuis le DEA, et la confiance qu'il m'a faite en me remettant ce beau sujet. Je tiens ici à lui témoigner toute ma gratitude et mon admiration.

Mes remerciements vont ensuite à Monsieur Christian DESCHEEMAEKER pour m'avoir reçue à la Cour des comptes.

Mes remerciements vont également à mes parents, à Anne et à Danielle pour leurs efforts de relecture.

Mes remerciements vont enfin à Keir, ainsi qu'à mes amis et mes collègues, et tout particulièrement à Anne, Audrey, Danielle, Françoise, Mélanie, Nicolas, et Pierre, pour leur écoute et leurs encouragements.

A mes parents

A Xavier

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PARTIE 1 – LA NECESSITE POUR LE JUGE FINANCIER D'INTERVENIR EN TANT QUE JUGE ADMINISTRATIF

TITRE 1 – LE RECOURS AU DROIT ADMINISTRATIF COMME INSTRUMENT DU CONTROLE DE LA GESTION OPERE PAR LE JUGE FINANCIER

CHAPITRE 1 – LE JUGE FINANCIER GARANT DE TEXTES APPLICABLES AUX PERSONNES PUBLIQUES
CHAPITRE 2 – LE JUGE FINANICER, GARANT DE PRINCIPES APPLICABLES AUX PERSONNES PUBLIQUES

TITRE 2 – UN TRAVAIL DE QUALIFICATIONS COMME PREALABLE AUX CONTROLES OPERES PAR LE JUGE FINANCIER

CHAPITRE 1 – DES INTERVENTIONS DU JUGE FINANCIER EN TANT QUE JUGE ADMINISTRATIF POUR QUALIFIER UNE DEPENSE OBLIGATOIRE
CHAPITRE 2 – DES QUALIFICATIONS ADMINISTRATIVES OPEREES PAR LE JUGE FINANCIER

PARTIE 2 – UNE VOLONTE DU JUGE FINANCIER D'INTERVENIR EN TANT QUE JUGE ADMINISTRATIF

TITRE 1 – UNE DÉLIMITATION DU CONTRÔLE COMPTABLE PAR LE JUGE FINANCIER AU-DELA DE L'INTERDICTION DE PRINCIPE

CHAPITRE 1 – UNE DEFINITION NON RESTRICTIVE DU CONTROLE COMPTABLE PAR LE JUGE FINANCIER
CHAPITRE 2 – UNE ABSENCE DE REMISE EN CAUSE DU PRINCIPE INTERDISANT AU JUGE DES COMPTES DE JUGER LA LÉGALITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS

TITRE 2 – DES TENTATIVES DU JUGE FINANCIER VISANT A ETENDRE SA COMPETENCE SUR LES ACTES ADMINISTRATIFS

CHAPITRE 1 – UN ECHEC DES TENTATIVES DU JUGE FINANCIER VISANT A ETENDRE SA COMPETENCE SUR LES ACTES ADMINISTRATIFS
CHAPITRE 2 – UNE CONFIRMATION RELATIVE DES TENTATIVES DU JUGE FINANCIER VISANT A ETENDRE SA COMPETENCE SUR LES ACTES ADMINISTRATIFS

CONCLUSION

TABLE DES ABRÉVIATIONS

AJDA : Actualité juridique du droit administratif

CAA : Cour administrative d'appel

CJEG : Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz

D. : recueil Dalloz

DA : Droit administratif

GAJA : Grands arrêts de la jurisprudence administrative

GAJF : Grands arrêts de la jurisprudence financière

JO : Journal officiel

J.Cl. : Jurisclasseur

LPA : Petites affiches

RDP : Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger

Rec. : Recueil Lebon

Rec. Cour des comptes : recueil des arrêts, jugements et communications des juridictions financières

Rev. Adm. : Revue administrative

RFDA : Revue française de droit administratif

RFFP : Revue française de finances publiques

RSF : Revue de science financière

Rev. Trésor : Revue du Trésor

RGCP : Règlement général de la comptabilité publique

RJEP : revue juridique de l'économie publique

S. : Sirey

TA : Tribunal administratif

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

INTRODUCTION

En concluant sa thèse[1], Stéphanie DAMAREY suggérait qu'à l'étude consacrée au juge administratif, juge financier, pourrait succéder une analyse du juge financier, juge administratif. Elle justifiait cette proposition en indiquant, notamment, qu'en diverses occasions pouvaient « être décelées des attitudes du juge financier dignes d'un juge administratif ».

Séduisante, l'idée visant à apprécier le juge financier en tant que juge administratif n'en est pas moins susceptible d'objections.

D'une part, la problématique tendant à démontrer que le juge financier est un juge administratif n'a pas lieu d'être d'un point de vue organique. En effet, sous cet aspect, il ne fait pas de doute que le juge financier est un juge administratif. Car, en dehors de la position défendue par Jacques MAGNET selon laquelle la Cour des comptes ne serait pas une juridiction administrative mais une juridiction autonome[2], la qualité de juge administratif spécialisé est unanimement reconnue au juge financier[3].

Au sens des dispositions du Code des juridictions financières[4], trois acteurs peuvent être identifiés en tant que juge financier[5] : la Cour des comptes créée par la loi du 16

---

[1] **DAMAREY (S.)**, *Le juge administratif, juge financier*, Nouvelle bibliothèque des thèses, 2001, Dalloz, p. 420.

[2] **MAGNET (J.)**, « La Cour des comptes est-elle une juridiction administrative ?, *RDP*, 1978, p. 1537.

[3] Tant dans les ouvrages de finances publiques (par exemple, **ALLIX (E.)**, *Traité de science des finances et de législation financière française,* 6ème édition, Rousseau et Cie, Paris, 1931, p. 411 ; **DOUAT (E.)**, *Les Chambres régionales des comptes et l'ordre juridictionnel* administratif, thèse, Bordeaux, 1991, pp. 301 à 373 ; **PLAGNET (B.)**, *Droit public – Droit financier – Droit fiscal*, Collection Cours élémentaire, 4ème édition, Sirey, 1997, Tome 2, p. 151), que de droit administratif (par exemple, **CHAPUS (R.)**, *Droit administratif général*, Tome 1, Domat droit public, 15ème édition, Paris, Montchrestien, 2001, n° 986 ; **De VILLIERS (M.) (sous la direction de)**, *Droit public général*, ouvrage précité, pp. 1321 et suivantes) ou de contentieux administratif (par exemple **DEBBASCH (C.), RICCI (J. Cl.)**, *Contentieux administratif,* Collection Précis, 8ème édition, Dalloz, 2001, p. ; **ODENT (B.), TRUCHET (D.)**, *La justice administrative*, Que sais-je ?, PUF, 2004, p. 20 ; **PACTEAU (B.)**, *Traité de contentieux administratif*, Collection droit fondamental, PUF Droit, 2008, p. 108).

[4] Ce code est issu de la loi du n° 94-1040 du 2 décembre 1994, *relative à la partie législative des Livres Ier et IIème du code des juridictions financières*, JO du 6 décembre 1994, p. 17222, et de la loi n° 95-851 du 24 juillet 1995, *relative à la partie législative du Livre IIIème du code des juridictions financières*, JO du 26 juillet 1995, p. 11095.

[5] Le juge financier pourra encore être désigné sous le vocable de juridiction financière, dénomination adoptée par le législateur à l'occasion de la codification des dispositions relatives au juge financier, et couramment employée par la doctrine (par exemple, **ALBERT (J.L.), SAÏDJ (L.)**, *Finances publiques*, Collection Cours, 6ème édition, Dalloz, 2009, p. 143 ; **BERTUCCI (J.Y.), RAYNAUD (J.)**, *Les juridictions financières*, Collection Que sais-

septembre 1807, les Chambres régionales des comptes mises en place par la loi du 2 mars 1982, et la Cour de discipline budgétaire et financière établie par la loi du 25 septembre 1948. Or, le juge financier est rattaché au Conseil d'Etat. La Cour des comptes, en tant que juge des comptes, et la Cour de discipline budgétaire et financière relèvent toutes deux du Conseil d'Etat en cassation[6]. Quant aux Chambres régionales des comptes, elles sont indirectement reliées à ce dernier, dans la mesure où la Cour des comptes est juge d'appel des jugements rendus par celles-ci dans le cadre du jugement des comptes des comptables publics[7]. Etienne DOUAT précise ainsi que « les Chambres régionales des comptes étant rattachées à la Cour des comptes notamment par l'existence de l'appel, nous pouvons conclure qu'elles sont placées dans l'ordre juridictionnel administratif »[8]. Par conséquent, la question de l'appartenance du juge financier à la juridiction administrative n'aura donc pas à être développée davantage.

D'autre part, peut être objecté qu'il existe des points de divergence plutôt que de convergence entre le juge financier et le juge administratif, et que par conséquent une telle recherche serait conduite en vain.

Tout d'abord, le champ d'intervention du juge financier ne coïncide pas, en principe, avec celui du juge administratif. Ce dernier sera ici entendu au sens strict, tel que prévu par le Code de justice administrative, à savoir Conseil d'Etat, Cours administratives d'appel et Tribunaux administratifs[9]. Le juge administratif pourra encore être désigné en tant que juge administratif dit de « droit commun », par opposition aux nombreuses juridictions

---

je ?, PUF, 2003, 128 p. ; **De VILLIERS (M.) (sous la direction de)**, *Droit public général*, ouvrage précité, p. 1321).

[6] **CABANNE (J. Cl.)**, « Le recours en cassation contre les arrêts de la Cour des comptes, *Rev. Trésor,* , 1979, p. 187 ; **Du MARAIS (B.)**, « La gestion de fait devant le Conseil d'Etat, juge de cassation », *RFFP*, n° 52, 1995, p. 207 ; **GAUDEMET (P.M.)**, « Les Chambres régionales des comptes », *AJDA*, 1983, p. 114 ; **NZOUANKEU (J.M.)**, « Les rapports entre le juge des comptes et le juge administratif de droit commun », *RSF*, 1977, p. 461 ; **ORSONI (G.)**, « Le Conseil d'Etat, juge de cassation des décisions de la Cour des comptes », *RFFP*, 1992, p. 122).

[7] Article L 111-1 du Code des juridictions financières : « La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics sous réserve de la compétence que les dispositions du présent code attribuent, en premier ressort, aux chambres régionales et territoriales des comptes. *Elle statue sur les appels formés contre les jugements prononcés à titre définitif par les chambres régionales et territoriales des comptes* ». Voir **FABRE (F.J.)**, « Sur « l'encadrement » des Chambres régionales des comptes par la Cour des comptes », *Rev. Adm.*, 1984, p. 51.

[8] **DOUAT (E.)**, *Les Chambres régionales des comptes et l'ordre juridictionnel administratif*, thèse précitée, p. 373.

[9] Article L 1 du Code de justice administrative : « Le présent code s'applique au Conseil d'Etat, aux Cour administratives d'appel et aux Tribunaux administratifs ».

administratives spécialisées relevant des Cours administratives d'appel par voie d'appel ou du Conseil d'Etat par voie d'appel ou de cassation[10].

D'un côté, le juge financier et le juge administratif ne doivent pas appliquer le même droit. Le juge financier ne doit, en effet, s'assurer que du respect de règles relevant de sa compétence d'attribution. Les juridictions financières sont, en principe, juges du droit public financier, et plus particulièrement des règles de droit budgétaire et du droit de la comptabilité publique[11]. Le droit budgétaire s'entend traditionnellement des règles concernant l'établissement du budget[12]. Quant au droit de la comptabilité publique, il est défini comme « l'ensemble des règles juridiques et techniques applicables à l'exécution, à la description et au contrôle des opérations financières des organismes publics »[13]. Ainsi, si le juge financier est juge d'un droit qui constitue effectivement une branche du droit public[14], il n'est normalement juge que de ce droit-là. Il ne devrait donc pas avoir à connaître d'autres règles de droit public.

Quant au juge administratif, il est, dans le cadre de cette étude, le juge du droit administratif. Au sens large, ce droit s'entend de « l'ensemble des règles du droit public français qui s'appliquent à l'activité administrative »[15], ou encore de « la branche du droit public qui régit l'administration »[16]. Le droit administratif serait donc le droit applicable à l'administration dans le cadre de sa gestion publique, celle-ci provoquant « la soumission de l'administration à des règles spécifiques de droit public »[17]. Néanmoins, une conception restrictive de la notion de droit administratif peut également être défendue. Ainsi, Yves

---

[10] **GAUDEMET (Y.)**, *Traité de droit administratif – Droit administratif général*, 16ème édition, LGDJ, 2001, pp. 367-373.

[11] Selon MM. ALBERT et SAÏDJ, les règles financières publiques sont réparties selon trois catégories : droit budgétaire, droit de la comptabilité publique et droit fiscal (**ALBERT (J.L.), SAÏDJ (L.)**, *Finances publiques*, ouvrage précité, p. 67). Ils précisent encore que seuls les deux premiers relèvent de la compétence du juge financier dans la mesure où ne sont envisagés comme « juge des impôts » que le juge administratif et le juge judiciaire (**ALBERT (J.L.), SAÏDJ (L.)**, *Finances publiques*, ouvrage précité, p. 126).

[12] **PHILIP (L.)**, *Finances publiques*, ouvrage précité, p. 10.

[13] **MAGNET (J.)**, *Eléments de comptabilité publique*, Collection Systèmes – Finances publiques, 5ème édition, LGDJ, 2001, p. 9. Ou encore, il est « la partie du droit financier qui définit les règles d'exécution des opérations de dépenses et de recettes de l'Etat et des autres personnes publiques » (**CATHELINEAU (J.)**, *Finances publiques*, Politique budgétaire et droit financier, Paris, LGDJ, 1975, p. 159).

[14] **GAUDEMET (P.M.), MOLINIER (J.)**, *Finances publiques*, Domat droit public, 7ème édition, Montchrestien, Tome 1, pp. 22 et 23 ; **PHILIP (L.)**, *Finances publiques,* Collection Synthèse, 5ème édition, CUJAS, 1995, p. 9. Et le titre explicite de l'ouvrage de Bernard PLAGNET : **PLAGNET (B.)**, *Droit public – Droit financier et fiscal*, Collection Cours élémentaire, 4ème édition, Sirey, 1997, Tome 2, 287 p.

[15] **TRUCHET (D.)**, *Droit administratif*, Thémis-Droit, 1ère édition, PUF, 2008, p. 27.

[16] **WALINE (J.)**, *Droit administratif*, Précis, 22ème édition, Dalloz, 2008, p. 1.

[17] Etant entendu que l'administration peut également agir dans le cadre d'une gestion privée, les règles de droit privé s'appliquant alors à l'administration et les litiges éventuels relevant alors du juge judiciaire (**CHAPUS (R.)**, *Droit administratif général*, Tome 1, Domat droit public, 15ème édition, Paris, Montchrestien, 2001, p. 1).

GAUDEMET considère-t-il que l' « on doit (…) réserver la notion de droit administratif à la conception stricte, celle qui s'intéresse aux règles spéciales, distinctes du droit privé, appliquées à une partie de l'action administrative »[18]. L'auteur précise encore que « l'étude de certains aspects des interventions administratives est parfois détachée du droit administratif général »[19], indiquant notamment que les finances publiques sont une « branche particulière du droit public interne » qui ne se confond donc pas avec le droit administratif[20]. Par conséquent, le droit administratif serait l'ensemble des règles constituant l'une des branches du droit public interne, applicables à l'activité de gestion publique de l'administration, mais qui ne constituent qu'une partie des règles dont cette gestion relève. Son domaine n'en demeure pas moins vaste. Peuvent ainsi être évoqués les règles relatives à l'organisation administrative du pays, l'administration apparaissant « comme un ensemble complexe d'autorités et d'organismes ». Sont encore concernées les règles relatives à l'activité administrative : elles « comportent ainsi une théorie générale des actes administratifs et la description du régime juridique applicable aux rapports entre l'administration et les administrés (…). Ils apparaissent sous les formes les plus diverses, l'administré étant selon les cas, le bénéficiaire des prestations administratives (théorie de l'utilisation des services publics), le fournisseur ou le collaborateur de l'administration (théorie des contrats administratifs), la victime d'accidents imputables à l'administration (théorie de la responsabilité administrative) ». Le droit administratif comprend également l'étude des moyens d'action dont l'administration peut disposer (personnels, biens matériels…). Enfin, les règles du contentieux administratif peuvent aussi être rattachées au droit administratif en tant qu'elles organisent les procès soulevés par l'activité administrative (organisation de la juridiction administrative, régime juridique des recours…)[21].

Le droit public financier ne se confond donc pas avec le droit administratif, dont il s'est autonomisé à la fin du XIXème siècle[22]. D'ailleurs, ces deux droits ne disposeraient pas, *a priori*, d'un « tronc commun »[23]. Considérer que le juge financier agit tel le juge administratif revient alors à admettre qu'il contrôle la correcte application de règles de droit public dont le juge administratif est, en principe, le garant, et qui ne sont pas les règles du droit public financier.

---

[18] **GAUDEMET (Y.)**, *Traité de droit administratif – Droit administratif général*, ouvrage précité, p. 16.
[19] *Idem*, p. 12.
[20] *Ibidem*.
[21] *Idem*, p. 11.
[22] **GAUDEMET (P.M.), MOLINIER (J.)**, *Finances publiques*, ouvrage précité, p. 25.

D'un autre côté, peut encore être objecté que les missions du juge financier, tant juridictionnelles que non-juridictionnelles, ne relèvent ni d'un contrôle de légalité des actes administratifs, ni d'un contrôle de plein contentieux tels qu'assurés par le juge administratif. Les attributions du juge financier sont, au contraire, spécifiques de la juridiction financière.

« Mission classique des juridictions financières »[24], c'est la fonction de juge des comptes des comptables publics qui fonde le statut juridictionnel de ces dernières. La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics de l'Etat et des établissements publics nationaux. Elle est juge d'appel des jugements rendus par les Chambres régionales des comptes sur les comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Le juge des comptes est encore compétent pour connaître du maniement des deniers publics, même si celui-ci n'est pas le fait d'un comptable patent, autrement dit régulièrement investi. Ainsi, à partir du moment où une personne manie sans titre des deniers publics, elle est susceptible d'être reconnue comptable de fait. Elle fera alors l'objet d'une procédure de gestion de fait[25]. Le juge financier juge donc, au regard des règles de la comptabilité publique[26], la régularité des comptes qui lui sont produits.

Outre le jugement des comptes, le juge financier rendra des décisions de nature juridictionnelle en tant que Cour de discipline budgétaire et financière. Cette Cour doit juger les fautes de gestion commises par les gestionnaires publics, et plus particulièrement les ordonnateurs[27]. Les justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière[28] peuvent,

---

[23] **CAMBY (J.P.)**, « Droit administratif et droit financier », *RDP*, n° 4, 1998, p. 955.

[24] **De VILLIERS (M.) (sous la direction de)**, *Droit public général*, Jurisclasseur – Manuels, 2ème édition, Paris, Litec, 2003, n° 1824.

[25] Article 60 XI de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 *Loi de finances pour 1963*, JO du 24 février 1963, p. 1818 ; **FABRE (F.J.)**, « Les gestions de fait collectives », *Rev. Adm.*, 1967, p. 36 ; **FABRE (F.J.)**, « L'amende pour ingérence dans les opérations comptables », *Rev. Adm*, 1968, p. 327

[26] Le juge des comptes n'a d'ailleurs juridiction que sur les comptes, et non sur les comptables. Autrement dit, il ne peut juger du comportement de ces derniers, et donc prendre en considération les circonstances dans lesquelles le comptable public a exercé ses missions (**MAGNET (J.)**, « Que juge le juge des comptes ? », *RFFP*, 1989, n° 28, p. 115). Néanmoins, la loi de finances rectificative du 30 décembre 2006 prévoit désormais que les comptables publics peuvent être exonérés de leur responsabilité, par le juge des comptes, en cas de force majeure (pour une application de la loi par la Cour des comptes, Cour des comptes, 22 mai 2008, Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de Guerbigny, *AJDA*, 2009, p. 476, note **GROPER (N.), MICHAUT (C.)**).

[27] **BARILARI (A.)**, « Vers la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics », *AJDA*, 2005, p. 696 ; **BISCAÏNO (C.)**, « Du pragmatisme de la Cour de discipline budgétaire et financière en matière de faute de gestion », *AJDA,* 2007, p. 697 ; **DEGOFFE (M.)**, « L'extension de la faute de gestion », *AJDA*, 1996, p. 206 ; **DESCHEEMAEKER (C.)**, « La responsabilité personnelle des ordonnateurs des collectivités locales », *RFFP*, 1993, n° 43, p. 49 ; **DESCHEEMAEKER (C.)**, « La responsabilité des gestionnaires », *AJDA*, 1996, p. 667 ; **DESCHEEMAEKER (C.)**, « Utilité et servitudes de la procédure de gestion de fait », *RFFP*, n° 92, 2005, p. 127 ; **FABRE (J.F.)**, « La Cour de discipline budgétaire et financière », *Rev.* Adm, 1970, p. 429 ; **FABRE (F.J.)**, « La réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière », *Rev. Adm.*, 1971, p. 539 ; **FABRE (F.J.)**, « La réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière », *Rev. Adm.*, 1971, p. 662 ; **LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.)**, « Un second souffle pour la Cour de discipline budgétaire et financière ? », *AJDA*, 2005, p. 1672 ; **LEYAT (A.)**, « Les divers aspects de la mise en cause personnelle des élus locaux par le

principalement, être incriminés pour des infractions « aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses »[29], pour avoir procuré ou tenté de procurer « à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé »[30], et pour toute personne chargée de responsabilités dans une entreprise publique, d'avoir « causé un préjudice grave à cet organisme, par des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de celui-ci, par des carences graves dans les contrôles qui lui incombaient, ou par des omissions ou négligences répétées dans son rôle de direction[31]. S'il s'agit ici pour le juge financier d'apprécier le comportement de fonctionnaires ou d'agents, cette appréciation se fait au regard des règles du droit public financier.

En matière non-juridictionnelle, le juge financier ne remplit pas non plus, *a priori*, des missions comparables à celles exercées par le juge administratif dans ce cadre. Le Conseil d'Etat participe, notamment, à la confection des lois et des ordonnances[32], donne son avis sur les projets de décrets[33], peut être consulté par le Premier Ministre ou tout ministre sur une difficulté d'ordre administratif[34], peut appeler l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l'intérêt général[35]. Les Tribunaux administratifs et les Cours administratives d'appel peuvent, quant à eux, « être appelés à donner leur avis sur les questions qui leur sont soumises par les préfets »[36]. Or, les attributions non-juridictionnelles du juge financier s'articulent autour de deux missions principales originales que sont le contrôle de la gestion et le contrôle budgétaire local, dont les dénominations même illustrent le caractère spécifiquement financier.

Il convient de distinguer ici la compétence détenue par la Cour des comptes de celle relevant des Chambres régionales des comptes. Car, à la différence de ce qui existe dans le cadre du jugement des comptes, leurs rôles respectifs ne coïncident pas parfaitement.

---

juge financier », *Rev. Trésor*, 1994, p. 592 ; **POUJADE (B.)**, « La responsabilité des ordonnateurs en droit public financier : état des lieux », *AJDA*, 2005, p. 703 ; **SAUNIER (P.)**, « La faute de gestion dans la jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière », *RFDA*, 1992, p. 1055 ; *RFFP*, numéro spécial « Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme », n° 92, 2005, pp. 99 à 143.

[28] La liste des justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière est inscrite à l'article L 312-1 du Code des juridictions financières.

[29] Articles L 313-1 à L 313-4 du Codes juridictions financières.

[30] Article L 313-6 du Code juridictions financières.

[31] Article L 313-7-1 du Code des juridictions financières.

[32] Article L 112-1 du Code de justice administrative.

[33] *Ibidem*.

[34] Article L 112-2 du Code de justice administrative.

[35] Article L 112-3 du Code de justice administrative.

[36] Article R 212-1 du Code de justice administrative.

Le contrôle non-juridictionnel a été développé par la Cour des comptes « sans texte préalable et dès les premières années qui ont suivi son installation en 1807 »[37]. Elle rendait compte à l'Empereur des irrégularités de gestion qu'il lui était donné de mettre en évidence à l'occasion de son contrôle juridictionnel. Ce rapport devait alors, avec l'évolution du parlementarisme, faire l'objet d'une communication au Parlement « autorisée par la loi du 21 avril 1832 »[38] : il répondait dès lors à l'exigence des dispositions de l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen selon lesquelles « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Ce contrôle s'est par la suite développé après l'adoption du décret du 1er septembre 1936 l'autorisant à effectuer un contrôle global sur les actes des ordonnateurs, dépassant ainsi « le cadre étroit du contrôle de certains actes des ordonnateurs révélés par le jugement des comptes des comptables »[39]. La loi du 22 juin 1967[40] relative au statut et à la compétence de la Cour des comptes (et depuis codifiée au Code des juridictions financières) a encore élargi la compétence de la Cour en soumettant à son contrôle administratif des organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique, mais susceptibles de bénéficier du versement de fonds publics (par exemple, les entreprises publiques, les organismes de sécurité sociale…[41]). Elle rend compte de son activité administrative tout d'abord au Président de la République. L'article L 136-1 du Code des juridictions financières dispose en effet que la Cour adresse à ce dernier un rapport public annuel[42] (car publié au Journal officiel de la République française), ainsi que des rapports publics thématiques[43] « dans lesquels elle expose ses observations et dégage les enseignements qui peuvent en être tirés »[44]. Ensuite, la Cour des comptes communique ses observations au Gouvernement. Cette communication est graduée « selon l'importance des questions traitées et suivant le rang du destinataire »[45]. Les communications du Procureur

[37] **LAMARQUE (D.), MILLER (G.)**, « Le juge administratif face aux attributions non contentieuses du juge des comptes », *AJDA*, 1998, p. 956.
[38] **FABRE (F.J.)**, *Le contrôle des finances publiques*, L'économiste, PUF, 1968, p. 163 ; pour un historique de la naissance de cette obligation de communication du rapport public annuel de la Cour des comptes, voir **DELAFOURNIERE (G. Ph.)**, *Des attributions de la Cour des comptes en ce qui concerne le contrôle du budget de l'Etat*, Thèse, Paris, 1892, pp. 156 à 164.
[39] **PICARD (J.F.)**, *Finances publiques*, Manuel, 2ème édition, Litec, 2009, p. 346.
[40] Loi n° 67483 du 22 juin 1967, *relative à la Cour des comptes,* JO du 23 juin 1967, p. 6211 (**FABRE (F.J.)**, « La loi du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes », *Rev. Adm*, 1967, p. 552 ; **FABRE (F.J.)**, « Sur la réforme de la Cour des comptes », *Rev. Adm*, 1969, p. 185 ; **FABRE (F.J.)**, « Sur la réforme de la Cour des comptes », *Rev. Adm*, 1969, p. 466).
[41] Voir les article L 133-1 et suivants du Code des juridictions financières.
[42] **GRANJEAT (P.)**, « Le rapport public de la Cour des comptes », *Rev. Adm.*, 1958, p. 366.
[43] Depuis 1991, la Cour des comptes rédigeait des rapports particuliers, sur des thèmes précis. Cette initiative de la Cour a donc été institutionnalisée par la loi du 6 juin 2005 modifiant le Code des juridictions financières ( ).
[44] Article L 136-1 du Code des juridictions financières.
[45] **PICARD (J.F.)**, *Finances publiques*, ouvrage précité, p. 349.

général[46] portent, en principe, sur des questions de légalité et de régularité budgétaire[47]. Elles sont transmises aux autorités administratives subordonnées, sans que le Parquet ait l'obligation de passer par la voie hiérarchique ministérielle. Celles-ci ont l'obligation d'y répondre dans un délai fixé par la Cour et qui ne peut être inférieur à un mois. La Cour des comptes peut encore adresser un référé à un ministre, sous la signature du premier Président. Les observations dont le référé fait état peuvent se rapporter à la compétence de la Cour, mais également à la compétence des Chambres régionales des comptes[48]. Cette procédure a pour but de mettre en évidence de mauvaises pratiques qui nécessitent une réforme. Les ministres doivent y répondre dans un délai de trois mois. La Cour des comptes communiquera de plus avec les membres du Gouvernement par le biais de la lettre du président de chambre[49]. Elles sont destinées aux directeurs d'administrations centrales, des établissements publics nationaux ou aux Préfets. Ils doivent y répondre dans un délai fixé par la Cour et qui ne peut être inférieur à un mois. Enfin, la Cour des comptes rend compte de son activité non juridictionnelle au Parlement. En particulier, le Parlement est destinataire de différents rapports de la Cour des comptes. « Ce sont tout d'abord les rapports ayant un caractère obligatoire : le rapport public annuel et le rapport « Sécurité sociale » bien sûr, mais aussi le rapport sur les résultats et la gestion budgétaires, le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques et bientôt les opinions exprimées par la Cour au terme des processus de certification des comptes de l'Etat et de ceux du régime général de la Sécurité sociale. La Cour transmet également au Parlement des rapports réalisés à la demande des commissions des finances ou des affaires sociales (…). Enfin, la Cour communique au Parlement, outre ses rapports publics thématiques, ses référés, et ses rapports sur les entreprises publiques… »[50]. Dans ce cadre, le juge financier développe donc des contacts réguliers avec la commission des finances et celle des affaires sociales de chacune des chambres parlementaires. Outre le fait qu'elles soient destinataires des divers écrits élaborés par la Cour des comptes dans le cadre de sa fonction non juridictionnelle, elles peuvent demander à cette dernière de procéder à des enquêtes, elles peuvent formuler des demandes d'assistance dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de finances.

---

[46] Il existe, au sein de la Cour des comptes et des Chambres régionales des comptes un Ministère public (voir **MAGNET (J.)**, « Le Ministère public près la Cour des comptes », *RDP*, 1973, p. 319 ; **GROPER (N.), MICHAUT (C.)**, « La place du ministère public dans l'instance en reddition de compte », *AJDA*, 2008, p. 2442).
[47] Article R 135-1 à du Code des juridictions financières.
[48] Article R 135-1 à du Code des juridictions financières.
[49] Article R 135-1 du Code des juridictions financières.
[50] **SEGUIN (Ph.)**, « Les rapports de la Cour des comptes au Parlement - Avant-propos », *RFFP*, n° 99, 2007, p. 7.

Le rôle non-juridictionnel des Chambres régionales des comptes comprend deux volets, d'une part, un contrôle de la gestion, d'autre part un contrôle des budgets locaux. En matière de contrôle de la gestion, les Chambres adressent aux décideurs locaux des rapports d'observations. Le destinataire a un mois pour y répondre, et doit le porter à la connaissance de l'assemblée délibérante « dès sa plus proche réunion ». Elles peuvent, de plus, communiquer des observations au représentant de l'Etat et au chef des services déconcentrés de l'Etat[51]. Dans ce cadre, le respect du principe du contradictoire est néanmoins assuré par un entretien préalable entre le Président de la Chambre ou le magistrat rapporteur et l'ordonnateur ou le dirigeant de l'organisme contrôlé, par la réponse écrite de ces derniers, et par l'audition, à leur demande, des dirigeants et de toute personne mise en cause[52]. Les observations des Chambres régionales des comptes font l'objet d'une insertion dans le rapport public annuel de la Cour des comptes. Quant au contrôle budgétaire local, le juge financier doit, dans ce cadre, s'assurer de l'équilibre budgétaire, tant au stade de l'adoption[53] qu'au stade de l'exécution[54]. Ce contrôle découle de la volonté du législateur de « trouver un organisme à caractère juridictionnel qui puisse remplacer la mission de contrôle budgétaire qu'effectuait auparavant l'autorité préfectorale sans pour cela être un organisme centralisé, ce qui aurait été contraire aux principes mêmes de la décentralisation »[55]. Sur saisine du représentant de l'Etat dans le Département, la Chambre proposera à la collectivité territoriale des mesures visant à rétablir l'équilibre budgétaire. A défaut de rétablissement de l'équilibre, la juridiction financière propose les mesures nécessaires au représentant de l'Etat qui règle alors le budget et le rend exécutoire. Les Chambres régionales des comptes doivent encore s'assurer de l'absence de retard dans l'établissement du budget[56]. Celui-ci doit être voté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique. Saisie par le représentant de l'Etat dans le Département, la Chambre compétente communique à celui-ci un projet de budget qu'il devra régler et rendre exécutoire. Les Chambres régionales des comptes doivent enfin vérifier que les dépenses obligatoires ont effectivement fait l'objet d'une inscription au budget de la collectivité territoriale considérée[57]. Elles sont alors saisies soit par le représentant de l'Etat dans le Département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne intéressée

[51] Article R 241-24 du Code des juridictions financières.
[52] **BERTUCCI (J.Y.), MILLER (G.)**, « Les Chambres régionales des comptes entre respect du contradictoire et préservation de la confidentialité », *LPA*, 1997, n° 75, p. 4.
[53] Article L 1612-5 du Code général des collectivités territoriales.
[54] Article L 1612-14 du Code général des collectivités territoriales.
[55] **BOUZELY (J.C.)**, « Les Chambres régionales des comptes », *Rev. Adm.*, 1982, p. 314.
[56] Article L 1612-2 du Code général des collectivités territoriales.
[57] Article L 1612-15 du Code général des collectivités territoriales. Est considérée comme une dépense obligatoire une dépense nécessaire à l'acquittement d'une dette exigible ou expressément prescrite par la loi.

au paiement. Le juge met en demeure la personne publique de procéder à l'inscription de la dépense. Dans l'hypothèse où la mise en demeure n'est pas suivie d'effet dans un délai de un mois, la Chambre demande au représentant de l'Etat dans le Département d'inscrire ladite dépense. Pour l'ensemble des compétences détenues par les Chambres régionales des comptes en matière de contrôle budgétaire local, le représentant de l'Etat dans le Département devra motiver sa décision lorsque celle-ci s'écarte des propositions formulées par le juge financier.

Le caractère particulier des missions du juge financier et du droit qu'il doit appliquer ne permet donc pas de mettre en évidence, *a priori,* une quelconque similitude avec le juge administratif.

Ensuite, les objections peuvent porter sur l'aspect procédural de l'exercice des missions du juge financier. Les procédures suivies devant la juridiction financière sont, sous certains aspects, encore une fois originales par rapport à celles suivies devant le juge administratif. Elles sont, en effet, le plus souvent liées à la spécificité des missions du juge financier. Certes, la période récente a vu se mettre en place des aménagements qui tendent à unifier certains aspects des procédures suivies respectivement devant le juge administratif et le juge financier, et donc à faire perdre à celui-ci une part de son particularisme en la matière. Ainsi, le juge financier a vu ses procédures juridictionnelles s'adapter progressivement aux obligations imposées par les dispositions de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme[58]. Le caractère public de l'audience, l'impartialité, l'obligation de juger dans un délai raisonnable sont autant de principes qui ont pénétré la procédure devant le juge des comptes, ainsi que celle devant la Cour de discipline budgétaire et financière, sous l'impulsion de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme[59], mais aussi de la jurisprudence du Conseil d'Etat[60], et du pouvoir tant réglementaire[61] que législatif[62].

---

[58] Article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale ».

[59] Pour la reconnaissance de l'applicabilité de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme à la procédure de jugement d'une comptabilité de fait (Cour européenne des droits de l'homme, 7 octobre 2003, Mme Richard-Dubarry c/ France, *Rec*., p. 189), puis à la procédure de jugement d'une comptabilité patente (Cour européenne des droits de l'homme, 13 janvier 2004, Martinie c/ France, *AJDA*, 2004, p. 1814, chronique **FLAUSS**, note **LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.)**, *Rev. Trésor*, 2004, p. 368) ; sur l'application de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme au jugement des comptes des comptables publics, voir **DAMAREY (S.)**, *Exécution et contrôle des finances publiques*, Manuels, Gualino éditeur, 2007, pp. 335 et suivantes.

[60] Le Conseil d'Etat a estimé que portait atteinte au principe d'impartialité le fait pour la Cour des comptes d'évoquer, dans son rapport public annuel, un cas de gestion de fait non encore jugé dans le cadre de la

Pour autant, il n'en demeure pas moins que les procédures suivies devant les juridictions financières conservent une certaine originalité procédurale qui fait obstacle à ce que le juge financier puisse, dans ce cadre, être considéré comme un juge administratif. Deux exemples peuvent illustrer ces particularités.

D'une part, alors que le juge administratif doit être saisi par un requérant pour pouvoir agir dans le cadre de sa compétence juridictionnelle, tel n'est pas nécessairement le cas pour le juge financier. En tant que juge des comptes, la compétence de ce dernier est en effet d'ordre public, qu'il s'agisse d'une comptabilité patente ou de fait[63]. Les comptes des comptables publics ou des personnes déclarées comptables de fait sont produits annuellement au juge des comptes, et font l'objet d'un examen dont le juge financier lui-même détermine la périodicité. Quant à la Cour de discipline budgétaire et financière, si elle doit effectivement

---

compétence juridictionnelle. La Haute juridiction estima que, dans une telle hypothèse, le juge financier pouvait alors être suspecté de pré-jugement (Conseil d'Etat, 23 février 2000, Labor Métal, *Rec*., p. 83, *AJDA*, 2000, p. 464, Chronique **GUYOMAR et COLLIN** ; note **CRUCIS (H.M.)**, *DA*, 2000, n° 3, p. 22). Et pour une application de cette jurisprudence aux arrêts pris par la Cour de discipline budgétaire et financière : Conseil d'Etat, 4 juillet 2003, Dubreuil, *Rec*., p. 313.
Le Conseil d'Etat a également alloué des dommages et intérêts pour une durée excessive de la procédure engagée devant la Cour de discipline budgétaire et financière (Conseil d'Etat, 22 janvier 2007, Forzy, *AJDA*, 2007, p. 1036).

[61] Par exemple, la publicité de l'audience pour le prononcé des amendes a été institué par un décret de 1995 pour les Chambres régionales des comptes (Décret n° 95-945 du 23 août 1995 *relatif aux chambres régionales des comptes*, JO du 27 août 1995, p. 12717 ; voir **DESCHEEMAEKER (C.)**, « Une innovation dans les Chambres régionales des comptes : l'introduction de l'audience publique dans certaines procédures juridictionnelles », *DA*, septembre 1995, p. 1).
La règle selon laquelle les audiences devant la Cour de discipline budgétaire et financière ne sont pas publiques a été abrogée par un décret du 17 juin 2005 (Décret n° 2005-677 du 17 juin 2005 *modifiant le Livre III du Code des juridictions financières*, JO du 18 juin 2005, p. 10367).

[62] L'article L 140-7 du Code des juridictions financières (issu de l'article 43-I de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001, *relative aux Chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes*, JO du 26 décembre 2001, p. 20575) dispose que « lorsque la Cour des comptes statue en matière de gestion de fait et d'amende, elle délibère hors la présence du rapporteur. L'arrêt est rendu en audience publique ». Pour les Chambres régionales des comptes, l'article 43-II de la loi précitée du 21 décembre 2001 a été codifié à l'article L 241-13 qui dispose notamment que « lorsque la Chambre régionale des comptes statue en matière de gestion de fait et d'amende, elle délibère hors la présence du rapporteur. Le jugement est rendu en audience publique ».
La loi du 28 octobre 2008, *relative à la Cour des comptes et aux Chambres régionales des comptes* (Loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 *relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes*, JO du 29 octobre 2008, p. 16416) a, notamment, remis en cause la règle du « double arrêt » selon laquelle le juge des comptes rendait d'abord un arrêt provisoire dans lequel le juge faisait part au comptable public des griefs à l'encontre du compte présenté. Le comptable public devait répondre. Le juge des comptes rendait alors, au vu de la réponse, un arrêt définitif de débet, dans l'hypothèse où les explications du comptable n'étaient pas satisfaisantes, ou de décharge si les explications fournies étaient jugées suffisantes (ou un arrêt de quitus dans le cas où le comptable public quittait ses fonctions). Cette règle assurait un caractère contradictoire à la procédure. Elle avait néanmoins pour défaut d'alourdir celle-ci, et donc d'allonger d'autant la durée de la procédure. Cette loi a, de plus, donné un nouveau rôle au Parquet à qui il revient désormais de saisir le juge des comptes au regard de l'étude des comptes rendue par le rapporteur (**LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.)**, « Réforme des juridictions financières : acte I », *AJDA*, 2008, p. 2273).

[63] Rémi PELLET parle ainsi d'un « procès sans contentieux » (**PELLET (R.)**, *La Cour des comptes*, Collection Repères, 1998, La découverte, Paris, p. 37).

faire l'objet d'une saisine, seules certaines autorités publiques disposent de cette compétence[64]. Il n'y a donc pas à proprement parler de requérant devant le juge financier.

D'autre part, les membres de la Cour des comptes peuvent notamment, pour l'exécution de leur mission, procéder à toute investigation qu'ils jugeront utile (article R 141-2 du Code des juridictions financières). La Cour procède à une instruction, menée par un rapporteur. Celui-ci peut, notamment, diligenter toute enquête ou investigation auprès des administrations, se faire communiquer tout document même secret, questionner oralement ou par écrit des témoins ou des personnes susceptibles de voir leur responsabilité engagée. C'est ensuite le Procureur général, auquel est transmis le dossier d'instruction, qui décidera du classement de l'affaire ou de la mise en œuvre de poursuites. Au préalable, ce dossier est transmis pour avis au ministre ou à l'autorité dont dépend le fonctionnaire ou l'agent mis en cause, au ministre des finances ainsi que, le cas échéant, au ministre compétent. Autant d'étapes qui n'existent pas devant le juge administratif.

Enfin, il pourra encore être objecté que confronter les interventions du juge financier à celles du juge administratif manque de pertinence au regard de la portée juridique des décisions adoptées par les juridictions financières. A l'occasion du jugement des comptes, le juge financier pourra mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public[65] dès lors qu'un déficit est constaté, ou qu'une dépense n'a pas été régulièrement engagée[66] : il prononce alors un débet à l'encontre du comptable public. La responsabilité de ce dernier pourra également être mise en jeu dans le cas où une recette n'aurait pas été recouvrée et que le comptable public ne puisse apporter la preuve des diligences qu'il aurait exercées pour assurer ce recouvrement[67]. Le juge des comptes pourra également condamner le comptable à une amende pour retard (retard dans la reddition des comptes, retard dans les

---

[64] La CDBF peut être saisie par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, le Premier ministre, le ministre chargé des finances, les autres ministres pour les faits relevés à la charge des fonctionnaires ou agents placés sous leur autorité, la Cour des comptes, les Chambres régionales des comptes, certains créanciers ou le Procureur général près la Cour des comptes (article L 314-1 du Code des juridictions financières).

[65] La spécificité de cette responsabilité réside dans le fait qu'elle a pour but « de garantir la parfaite exécution des opérations de gestion financière et patrimoniale de l'Etat et des personnes morales de droit public » (**MEYRONNEINC (J.)**, « La responsabilité spécifique des comptables publics », *Rev. Adm*, 1968, p. 25). Sur le régime de la responsabilité des comptables publics, voir **FABRE (F.J.)**, « Réflexions sur le régime particulier de responsabilité des comptables publics », *Rev. Adm*, 1970, p. 32 ; **FABRE (F.J.)**, « Réflexions sur le régime particulier de responsabilité des comptables publics », *Rev. Adm*, 1970, p. 181 ; *RFFP*, numéro spécial, « Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme », 2005, n° 92, pp. 143 à 191 ; **MAGNET (J.)**, « La responsabilité des comptables », *RFFP*, 1989, n° 7, p. 69).

[66] Article 60 I de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 *Loi de finances pour 1963*, JO du 24 février 1963, p. 1818.

[67] Sur la nécessité pour le comptable public d'accomplir les diligences adéquates, Conseil d'Etat, Ass., 27 octobre 2000, Desvigne, *DA*, 2001, n° 66, p. 23, note **CRUCIS (H.M.)**.

réponses aux injonctions, notamment)[68]. Et, dans le cadre d'une gestion de fait, le juge des comptes pourra de plus prononcer à l'encontre du comptable de fait une amende pour gestion de fait. En tant que Cour de discipline budgétaire et financière, le juge financier pourra prononcer des amendes.

Quant aux décisions rendues dans l'exercice de leurs attributions non-juridictionnelles par les juridictions financières, elles n'ont qu'une valeur juridique obligatoire limitée. Dans le cadre du contrôle de la gestion, les observations émises par le juge financier ne constituent pas des décisions faisant grief. Qu'il s'agisse des rapports publics de la Cour des comptes[69] ou des rapports d'observations des Chambres régionales des comptes[70], ces communications ne s'imposent pas à leurs destinataires[71]. Dans le cadre du contrôle budgétaire local, seules les décisions par lesquelles les Chambres régionales des comptes rejettent une demande tendant à l'inscription d'office d'une dépense obligatoire au budget d'une collectivité territoriale sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir en ce que ces avis interrompent nécessairement la procédure[72].

En d'autres termes, aucune des missions du juge financier ne lui donne compétence pour, par exemple, annuler un acte administratif, ordonner le versement de dommages et intérêts, ou encore prescrire l'exécution d'un contrat.

Qu'il s'agisse donc du champ d'intervention, des procédures applicables à son action, ou de la portée de ses décisions, il semble donc étonnant, au premier abord, de chercher à comparer le juge financier avec le juge administratif de droit commun.

Alors que le titre de la thèse de Stéphanie DAMAREY peut être qualifié de « curieux » pour une thèse de doctorat en droit public[73], que dire dans ce cas du titre d'une étude relative au « juge financier, juge administratif » ? Certes, le juge administratif ne se situe pas dans son « office ordinaire » lorsqu'il entre éventuellement « en concurrence » avec

---

[68] **FABRE (F.J.)**, « Les amendes pour retard », *Rev. Adm.*, 1973, p. 32 ; **FABRE (F.J.)**, « Les amendes pour retard », *Rev. Adm.*, 1973, p. 155.

[69] **MAGNET (J.)**, *La Cour des comptes*, 4ème édition, Berger-Levrault, 1996, pp. 135 et suivantes.

[70] TA de Marseille, 1er mars 1995, Société SEMICA et commune de la Ciotat, *AJDA*, 1995, p. 583 ; confirmé par Conseil d'Etat, 8 février 1999, Commune de la Ciotat, *req.*, n° 169047. Voir **POLLET (D.)**, « Le renouveau du contentieux administratif généré par le contrôle de gestion », *RRJ*, 2004-4, p. 2491.

[71] Même si des « suites d'une ampleur variable » sont néanmoins possibles (**BOYER (B.), de CASTELNAU (R.)**, *Portrait des Chambres régionales des comptes*, Décentralisation et développement local, LGDJ, 1997, pp. 174 et suivantes).

[72] Voir sur ce point **DAMAREY (S.)**, *Le juge administratif, juge financier*, thèse précitée, pp. 156 à 163.

[73] **VANDENDRIESSCHE (X.)**, *in* Préface de la thèse de Stéphanie DAMAREY, *Le juge administratif, juge financier,* précitée, p. VII.

le juge financier[74]. Mais, lorsqu'il intervient dans le domaine financier, il ne sort pas pour autant de la compétence qui est la sienne. Le « contentieux substantiel » ainsi généré touche alors à l'appréciation des budgets locaux, mais aussi nationaux à travers le contrôle des actes réglementaires d'exécution des lois de finances. En tant que juge de cassation des arrêts de la Cour des comptes, le juge administratif vérifie l'action des comptables publics. Enfin, ce dernier peut être saisi de différents actes d'exécution des opérations de dépenses et de recettes dont il lui revient d'apprécier la légalité. Ainsi, si les interventions du juge administratif en matière financière peuvent se rattacher à ses attributions (en tant que juge de cassation et en tant que juge de la légalité des actes administratifs)[75], tel n'est pas le cas d'un juge financier qui agirait tel le juge administratif.

Une telle présentation du juge financier est d'ailleurs particulièrement inhabituelle. En effet, les ouvrages généraux ne font pas référence à de telles interventions du juge financier. Ainsi, les ouvrages de droit administratif et de contentieux administratif n'accordent des développements au juge financier qu'en ce qu'il constitue une juridiction administrative spécialisée. Il s'agit alors de décrire les différentes structures composant la juridiction administrative. La place occupée dans ces écrits est d'ailleurs des plus variable. Dans certains cas, la juridiction financière ne fait l'objet que de quelques pages ou paragraphes[76], dans d'autres, elle n'est que citée[77], dans d'autres cas enfin, elle est tout simplement ignorée[78]. La question d'un juge financier qui serait juge administratif est donc plutôt inattendue.

Les ouvrages de finances publiques ne font, quant à eux, pas davantage de place à de possibles interventions du juge financier en tant que juge administratif. Ici, le juge financier y apparaît dans le rôle qui est spécifiquement le sien, c'est-à-dire en tant qu'organe de contrôle du respect des règles applicables aux finances publiques[79].

---

[74] *Ibidem*.

[75] Même si celles-ci dépassent cette seule approche, Stéphanie DAMAREY précisant que le juge administratif « participe d'une correcte élaboration et exécution des budgets publics dès lors qu'il entend assurer l'application des règles du droit budgétaire et du droit de la comptabilité publique » (**DAMAREY (S.)**, *Le juge financier, juge administratif*, Thèse précitée, p. 4).

[76] Par exemple, **PEISER (G.)**, Contentieux *administratif,* Mémentos, 15ème édition, Dalloz, 2009, pp. 31 à 34 ; **PACTEAU (B.)**, *Traité de contentieux administratif*, ouvrage précité pp. 108 à 123 ; **VIGNIER (J.)**, *Le contentieux administratif*, Connaissance du Droit, 2ème édition, Dalloz, 2005, pp. 61 à 63.

[77] Par exemple, **ROUSSET (M.), ROUSSET (O.)**, *Droit administratif – Contentieux administratif*, tome 2, Le droit en plus, 2ème édition, PUG, 2004, p. 23 ; **TURPIN (D.)**, *Contentieux administratif*, Les fondamentaux du droit, édition, Hachette supérieur, 2005, p. 60.

[78] Par exemple, **GOHIN (O.)**, *Contentieux administratif,* Manuel, 6ème édition, Litec, 2009, 485 pp. ; **RICCI (J. Cl.)**, *Contentieux administratif*, Collection Hachette supérieur – Droit, Hachette supérieur, 2007, 255 pp.

[79] Par exemple, **BOUCARD (M.), JEZE (G.)**, *Eléments de la science des finances et de la législation financière,* 2ème édition, Paris, 1902, pp. 1281 et suivantes ; **GAUDEMET (P.M.), MOLINIER (J.)**, *Finances publiques,* Domat Droit public, 7ème édition, Montchrestien, Tome 1, pp. 405 et suivantes ; **LAFERRIERE (J.), WALINE (M.)**, *Traité élémentaire de science et de la législation financière,* LGDJ, Paris, 1952, pp. 171 et suivantes ; **PHILIP (L.)**, *Finances publiques,* Collection Synthèse, 5ème édition, CUJAS, 1995, pp. 335 et

Au regard des doutes précédemment émis quant à la possibilité de mettre en évidence des points de convergence entre le juge financier et le juge administratif, la première étape du travail de recherche consistait donc à s'assurer de l'existence effective de ce rôle joué par le juge financier, et par voie de conséquence, de la réalité de l'objet de la présente étude.

L'analyse des décisions rendues par les juridictions financières, dans le cadre de leurs missions tant juridictionnelles que non juridictionnelles, devait ainsi être effectuée par confrontation systématique avec le champ des interventions relevant classiquement du juge administratif de droit commun. Cette lecture permettait alors de mettre en évidence d'éventuelles formes de contrôles qui, par principe, ne devraient pas exister dans la jurisprudence financière. La difficulté tenait ici dès lors à l'impossibilité de cibler les décisions susceptibles d'entrer dans le champ de l'étude, et donc à l'étendue de ce champ.

Cette recherche devait être menée pour l'ensemble des missions exercées par le juge financier, et par conséquent pour ses fonctions tant juridictionnelles que non juridictionnelles. Tout d'abord, il aurait été par trop réducteur de limiter l'objet de l'analyse à la seule fonction juridictionnelle du juge financier alors que, dans le cadre non juridictionnel, le juge financier est particulièrement attentif à la correcte application du droit administratif. Ensuite, la distinction entre les fonctions juridictionelles et non juridictionnelles n'est pas radicale. D'une part, le contrôle de la gestion s'est juridictionnalisé, en particulier par la plus large place qui a été faite au principe du contradictoire[80]. D'autre part, le juge financier ne peut totalement se dédoubler, à savoir être juge à l'occasion, notamment, du jugement des comptes, et ne plus l'être du tout dans le cadre du contrôle de la gestion. Le juge de cassation a d'ailleurs lui-même souligné ce fait : il a considéré que le juge financier pouvait être suspecté de pré-jugement dans l'hypothèse où un cas de gestion de fait non encore jugé était dénoncé dans un rapport public annuel de la Cour des comptes[81]. Enfin et surtout, il s'agissait ici de s'attacher non pas aux fonctions et aux effets juridiques des contrôles opérés, mais bel et bien à l'objet de ceux-ci, véritable lieu de convergence entre les vérifications assurées par le juge financier et celles assurées par le juge administratif. Au terme de cette première approche, il est apparu que si, sur certains points, la divergence entre les deux juges était absolue, tel n'était pas le cas lorsqu'il s'agissait de comparer leurs champs d'intervention respectifs.

---

suivantes ; **TROTABAS (L.), COTTERET (J.M.)**, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Précis, 5ème édition, Dalloz, pp. 133 et suivantes ; **LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.)**,*Les finances publiques*, Connaissance du droit, 6ème édition, Dalloz, 2007, pp. 145 et suivantes.

[80] Articles L 241-6 à L 241-14 du code des juridictions financières.

[81] Conseil d'Etat, 23 février 2000, Labor Métal, précité.

Ainsi, à la lecture de la jurisprudence financière[82], devaient être relevés des contrôles opérés par le juge financier dignes de ceux illustrant la jurisprudence administrative[83].

Le juge financier apparaissait, à certaines occasions, en tant que juge de la légalité de certains actes administratifs (sans que ce contrôle de conformité d'un acte administratif à une règle de droit n'emporte évidemment les mêmes conséquences que devant le juge administratif), mais aussi juge de leur correcte exécution. Le juge financier assurait encore des qualifications qui, parce que le juge financier est juge administratif spécialisé, auraient pu être exclues de ses interventions telles que circonscrites au regard du droit public financier. Ainsi, il devait qualifier des actes administratifs, comme par exemple des contrats et parvenir alors à différencier marchés publics et délégations de service public. Il devait encore qualifier certaines activités des personnes publiques, comme par exemple une activité de service public ou de travail public. Et enfin s'assurer de la qualité de certains organismes, tels que les établissements publics, les associations para-administratives ou encore les sociétés d'économie mixte. Les juridictions financières se trouvaient encore confrontées à l'application de règles relevant du droit administratif : règles relatives aux contrats de l'administration, à la fonction publique, ou encore principes applicables au fonctionnement des établissements publics ou aux activités de service public.

Dès lors que plus aucun doute n'était permis quant à l'existence effective d'interventions du juge financier en tant que juge administratif, le caractère *a priori* non naturel de ces interventions devait inciter à orienter l'analyse autour des raisons pour lesquelles ce juge administratif spécialisé se trouvait en position de juge administratif de droit commun. Cette recherche présentait d'autant plus d'intérêt que la problématique d'un juge financier juge administratif n'avait jusqu'ici jamais été envisagée dans une étude globale[84].

Il devait ainsi être recherché une ou plusieurs explications à cette démarche adoptée par le juge financier dans l'exercice de ses fonctions. La présente étude, centrée sur le juge

---

[82] L'expression « jurisprudence financière » recouvre l'ensemble des décisions adoptées par les juridictions financières. Il s'agit dès lors de celles rendues tant à l'occasion des contrôles juridictionnels que non-juridictionnels (car, comme la doctrine a pu le préciser, l'expression de « jurisprudence non-juridictionnelle » est « souvent retenue » pour désigner les différentes catégories de rapports publics, lettres du Premier Président de la Cour des comptes, référés, rapports d'observations des Chambres régionales des comptes… (**LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.)**, « Chronique de droit public financier », *RFDA*, 2000, p. 173)).

[83] La notion de jurisprudence administrative s'entendra ici des décisions rendues par le seul juge administratif de droit commun.

[84] Même si certaines études relatives à cette problématique peuvent être dénombrées (**LASCOMBE (M.)**, « Le juge des comptes, juge administratif », *in liber amicorum* à Jean Waline, 2002, Dalloz, p. 639 ; La Revue française de droit administratif consacre, de plus, depuis l'année 2000, une chronique à la jurisprudence financière (**LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.)**, *Chronique de droit public financier*).

financier, devait par conséquent être construite davantage autour du « pourquoi » un juge financier, juge administratif que du « comment », même s'il sera fait ici état de positions parfois antagonistes adoptées respectivement par le juge financier et le juge administratif sur une même question[85].

L'observation de la jurisprudence financière, tant juridictionnelle que non juridictionnelle, devait démontrer que les actions du juge financier en tant que juge administratif constituaient un élément à part entière des contrôles relevant de la compétence des juridictions financières. D'une part, le droit administratif sert les contrôles opérés par le juge financier. Ce dernier en a besoin pour remplir ses missions : le droit administratif constitue donc un véritable instrument de ce contrôle. D'autre part, les interventions du juge financier en tant que juge administratif peuvent être un préalable obligatoire à l'exercice de ses missions. Par conséquent, il peut être avancé qu'il existe une véritable nécessité pour le juge financier d'intervenir tel un juge administratif, interventions qui apparaissent dès lors comme une condition de l'efficacité du contrôle financier, et d'une protection optimale des deniers publics (Partie 1).

Cette nécessité se trouvait cependant contestée, dans le cadre du jugement des comptes, en application du principe, régulièrement rappelé en particulier par le juge de cassation, selon lequel le comptable public, et donc son juge, ne peuvent juger de la légalité des actes administratifs. Malgré cette interdiction, pouvaient être néanmoins observées des interventions du juge des comptes relevant du contrôle de légalité. Ces dernières se devaient donc d'être clairement distinguées de celles pour lesquelles la nécessité n'était pas remise ne cause.

Au-delà de la seule nécessité imposée par la protection des deniers publics, la mise en œuvre d'un tel contrôle sur les actes administratifs par le juge financier, lors du jugement des comptes, démontrait alors l'obligation pour le juge financier, au regard de sa mission, d'affirmer sa volonté de dépasser l'interdiction de principe, et donc de se faire juge administratif (Partie 2). D'une part, cette volonté se trouve démontrée puisque le juge financier a adopté une interprétation non restrictive des textes relatifs au champ des contrôles comptables, qui peuvent dès lors dépasser l'interdiction de principe. D'autre part, preuve

[85] Cette seconde possibilité ne pouvait qu'être écartée au regard du caractère insuffisant du matériau brut disponible pour effectuer une comparaison entre les décisions adoptées respectivement par le juge financier et le juge administratif susceptible de fonder la construction du plan de l'étude.

encore de cette volonté du juge des comptes, le Conseil d'Etat, en tant que juge de cassation des arrêts de la Cour des comptes, a, récemment et à plusieurs reprises, dû rappeler l'interdiction faite au juge des comptes de juger de la légalité des actes administratifs. Il faisait en cela échec aux tentatives de ce dernier d'étendre encore son contrôle sur les actes administratifs.

PARTIE 1

LA NECESSITE POUR LE JUGE FINANCIER D'INTERVENIR EN TANT QUE JUGE ADMINISTRATIF

La jurisprudence financière est illustrée de multiples hypothèses dans lesquelles le juge financier se fait juge administratif. Ainsi, malgré la spécialisation qui est la sienne, il n'hésite pas à traiter de problématiques relevant, *a priori*, de la compétence du « vrai juge administratif »[86]. Ces interventions apparaissent, en effet, nécessaires dans la mesure où elles sont une condition de l'exercice de ses missions.

D'une part, le juge financier a recours aux règles de droit administratif. Celles-ci doivent être prises en compte lorsqu'il s'agit, pour les juridictions financières, d'apprécier la régularité de la gestion des deniers publics assurée par une personne publique. Il ne se contente donc pas d'appliquer les dispositions propres au droit public financier, et plus particulièrement au droit budgétaire et au droit de la comptabilité publique.

Dans ce cadre, le juge financier doit rechercher les irrégularités susceptibles de démontrer une utilisation critiquable des deniers publics. Le contrôle de la gestion est défini à l'article L 211-8 du code des juridictions financières comme portant « *sur la régularité des actes de gestion*, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant ». Or, l'irrégularité d'un acte de gestion pourra découler du non-respect de règles de droit administratif, dans le cas où celles-ci emportent des conséquences financières négatives pour la personne publique concernée. Si la régularité juridique des opérations ne constitue qu'un élément du contrôle de la gestion[87], l'adoption d'actes de gestion incompatibles avec ces règles constitue néanmoins un indice objectif d'une gestion potentiellement défaillante.

Le recours au droit administratif apparaît dès lors comme un instrument que le juge financier doit nécessairement utiliser au service d'un contrôle de la gestion de qualité (Titre 1).

D'autre part, le juge financier opère des qualifications à l'occasion desquelles il intervient tel le juge administratif. Il peut s'agir de qualifications susceptibles d'être désignées comme étant financières. En effet, les Chambres régionales des comptes doivent s'assurer du caractère obligatoire des dépenses inscrites ou à inscrire au budget des collectivités territoriales. A cette occasion, elles règlent alors des questions tenant à la valeur juridique

[86] **GROPER (N.), MICHAUT (C.)**, note sous Cour des comptes, 30 avril 2009, Département de l'Isère, *AJDA*, 2009, p. 1190.
[87] **MALINGRE (D.), VARAINE (P.)**, « L'action des Chambres régionales des comptes », *AJDA*, 1987, p. 198.

d'actes administratifs, et à l'interprétation de la législation applicable aux personnes publiques concernées. Il peut également s'agir de qualifications susceptibles d'être désignées comme étant administratives, dans la mesure où ce travail de qualification ne relève pas spécifiquement de la spécialité du juge financier, mais oblige celui-ci à revêtir une casquette de juge administratif. Le juge financier doit alors, par exemple, se confronter aux notions de service public, d'établissements publics, de délégations de service public ou encore de marchés publics

Or, l'observation de la jurisprudence montre que l'ensemble de ces qualifications est un préalable à l'exercice des missions du juge financier. Les interventions de ce dernier en tant que juge administratif observées dans ce cadre apparaissent donc nécessaires (Titre 2).

TITRE 1

LE RECOURS AU DROIT ADMINISTRATIF COMME INSTRUMENT DU CONTROLE DE LA GESTION OPERE PAR LE JUGE FINANCIER

Constituant l'un des éléments du contrôle de la gestion, les vérifications tenant à la régularité des actes de gestion se traduisent notamment par un contrôle de conformité de ceux-ci aux règles du droit administratif. Le juge financier utilise donc le droit administratif pour assurer ces vérifications. Il assure à cette occasion un contrôle de légalité administrative, et démontre alors avec constance le lien qui existe effectivement entre une illégalité et une gestion critiquable des deniers publics. Ainsi, si « le contrôle de légalité des décisions de la collectivité par le juge financier n'est donc pas une fin en soi », il apparaît néanmoins comme « un moyen privilégié de déceler des actes de gestion financièrement critiquables »[88].

Le contrôle assuré par le juge financier, lors de l'examen de la gestion, oblige donc ce dernier à se pencher sur l'application de la législation et de la réglementation par l'administration, afin d'en favoriser le respect. Il se fait alors garant de certains de ces textes (chapitre 1). Mais, loin de se limiter à ce seul champ de contrôle, cet examen est également, pour le juge financier, l'occasion de se confronter à certains principes applicables aux personnes publiques. Il est donc garant de ces derniers (chapitre 2).

[88] **LEVALLOIS (B.)**, « Le contrôle de la gestion et le rapport public », *in Les Chambres régionales des comptes*, Actes du colloque d'Angers, 1984, Paris, La Documentation française, p. 147.

CHAPITRE 1

LE JUGE FINANCIER GARANT DE TEXTES APPLICABLES AUX PERSONNES PUBLIQUES

A l'occasion du contrôle de la gestion, le juge financier doit s'assurer que certains textes qui encadrent l'action de l'administration sont respectés. Deux champs de contrôle illustrent particulièrement cette action du juge financier : les contrats et la gestion des personnels[89].

D'une part, la Cour des comptes met en évidence, dans ses rapports publics, les nombreux errements qui existent tant lors de la passation que de l'exécution des contrats passés par les personnes publiques. Ces errements font ainsi, depuis longtemps, l'objet d'observations de la part de la Cour à l'occasion de ses contrôles non juridictionnels[90]. Et, depuis 1982, ce sont surtout les Chambres régionales des comptes qui se sont trouvées face à ces irrégularités[91] qui peuvent être ensuite reprises au rapport public annuel de la Cour des comptes[92].

Deux catégories de contrats administratifs sont encadrées par une législation spécifique, et volontairement protectrice des intérêts financiers des personnes publiques : les marchés publics et les délégations de service public. Au regard des implications financières de chacune d'entre elles, ces deux formes de contrats font l'objet d'une attention particulière de la part du juge financier qui va s'assurer du respect des règles qui leur sont applicables (section 1).

---

[89] La gestion du personnel et les marchés publics sont ainsi mis en avant par la doctrine dans les rapports d'observations définitives consacrés aux régions (**LEYAT (A.), MILLER (G.)**, « Les rapports d'observations définitives consacrés aux régions », *AJDA*, 2010, p. 722).

[90] Par exemple, le rapport public de la Cour des comptes pour 1976 faisait état, à propos d'une délégation du service d'eau et de l'assainissement, de défaillances touchant à la durée de la délégation, à l'insuffisance des études préalables, à la défaillance des contrôles opérés par l'autorité délégante. La réponse ministérielle appelait d'ailleurs à la mise en place d'un dispositif de portée générale permettant de clarifier les procédures en la matière (Cour des comptes, rapport public annuel pour 1976, Gestion des services d'eaux et d'assainissement, pp. 79 et suivantes).

[91] Qui étaient déjà, avant 1982, dénoncées par la Cour des comptes (**HOURTICQ (J.)**, « La Cour des comptes et les communes », *Rev. Adm.*, 1977, p. 169).

[92] **CHARTIER (J. L.), DOYELLE (A.)**, « Les Chambres régionales des comptes et le rapport public de la Cour des comptes », *AJDA*, 1989, p. 679.

D'autre part, les études du juge financier en matière de gestion du personnel démontrent les difficultés des administrations à mettre en oeuvre la réglementation et la législation qui touchent aux rémunérations, tant principales qu'accessoires. En effet, les personnes publiques ne sont pas libres dans la fixation de celles-ci. Le juge financier constate néanmoins que les administrations tentent trop souvent de s'affranchir de ces règles. Alors que toute rémunération de personnel public doit être encadrée par un texte, le juge dénonce le vide juridique qui existe parfois en la matière. Certaines rémunérations sont en effet dépourvues de base légale. Fruit de pratiques parfois anciennes, ces irrégularités ont dès lors nécessité une « refondation juridique des régimes indemnitaires »[93] que la Cour des comptes avait longtemps appelée de ses voeux, et qui doit nécessairement s'accompagner de la mise en place d'une véritable gestion des ressources humaines au sein des services administratifs (section 2).

[93] Cour des comptes, rapport public particulier pour 2001, La fonction publique de l'Etat, p. 17.

SECTION 1 – LE CONTROLE PAR LE JUGE FINANCIER DU RESPECT DE LA LEGISLATION RELATIVE AUX CONTRATS ADMINISTRATIFS

Les Chambres régionales des comptes disposent de plusieurs moyens de contrôle des délégations de service public et des marchés publics en matière extra-juridictionnelle : un moyen non spécifique aux conventions et un moyen propre aux conventions.

D'une part, les Chambres régionales des comptes pourront intervenir *a posteriori* en application de l'article L 211-8 du code des juridictions financières. Elles assurent en effet, dans ce cadre, un examen de la gestion qui « porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante». Elles se trouvent dès lors nécessairement amenées, à travers la vérification de la régularité et de la qualité de la gestion, à se pencher sur les contrats passés par la personne publique contrôlée. Les Chambres peuvent effectuer ces contrôles de leur propre initiative ou sur demande motivée du représentant de l'Etat dans le département ou la région ou de l'autorité territoriale[94].

Lors du contrôle de la gestion, le juge financier pourra plus spécifiquement « vérifier auprès des délégataires de service public les comptes qu'ils ont produits aux autorités délégantes » (article L 211-8 du Code des juridictions financières). L'article L 1411-3 du code général des collectivités territoriales dispose, en effet, que les délégataires ont l'obligation de produire chaque année à la personne publique délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité du service.

D'autre part, la loi du 6 février 1992[95] a confié aux Chambres régionales des comptes un contrôle véritablement spécifique sur les délégations de service public et les marchés publics[96]. Pour certains auteurs, ce contrôle peut être assimilé à un contrôle de la gestion[97]. Il

---

[94] Les chambres demeurent néanmoins libres de ne pas satisfaire immédiatement [ces demandes] (**BERTUCCI (J.Y.), DOYELLE (A.)**, « Les demandes motivées d'examen de la gestion », *AJDA*, 1996, p. 995).

[95] Loi n° 92-125 du 6 février 1992 « relative à l'administration territoriale de la République », *JO* du 8 février 1992, p. 2064. Elle est codifiée, respectivement pour les délégations de service public, aux articles L 234-1 et R 234-1 du code des juridictions financières et L 1411-8 et R 1411-6 du code général des collectivités territoriales, et pour les marchés publics aux articles L 234-2 et R 234-2 du code des juridictions financières.

[96] **DESCHEEMAEKER (C.)**, « Le juge financier », *LPA*, 2000, n° 23, p. 70 ; **DESCHEEMAEKER (C.)**, « L'examen spécifique de conventions relatives à des marchés ou à des délégations de service public par les Chambres régionales des comptes », *LPA*, 2001, n° 95, p. 81.

[97] Par exemple, **CRUCIS (H. M.)**, *Finances publiques*, Focus droit, Paris, 2ème édition, Montchrestien, 2009, p. 26 ; également **POTIER (V.)**, « 25 ans d'activité des Chambres régionales des comptes », *La gazette des communes*, précité, p. 191.

présente néanmoins de réelles spécificités relatives tant à la procédure qu'à l'objet du contrôle. A cette occasion, les Chambres régionales des comptes examinent « notamment les modalités de passation, l'économie générale de la convention ainsi que son incidence financière sur la situation de la collectivité ou de l'établissement public concerné »[98]. Elles doivent être, dans ce cadre, saisies par le représentant de l'Etat dans le département. Les chambres ont alors un délai d'un mois pour formuler leurs observations motivées. Ces avis sur les conventions sont ensuite transmis à la personne publique concernée et au préfet. L'objet de ces contrôles est donc de « garantir plus efficacement la régularité et la transparence des relations entre les collectivités et leurs cocontractants » et peut aussi « concourir accessoirement à prévenir des difficultés financières futures »[99].

La richesse de la jurisprudence non juridictionnelle du juge financier, et en particulier des Chambres régionales des comptes, en matière contractuelle démontre un contrôle qui, par de nombreux aspects rejoint le contrôle qu'effectue le juge administratif. Les avis et les observations du juge financier présentent néanmoins des aspects originaux. En effet, le contrôle de régularité de la gestion ne se limite pas à la seule légalité. Le juge financier assure ici un contrôle plus large, qu'il s'agisse tant des délégations de service public (§1) que des marchés publics (§2).

§1 – Le contrôle du juge financier sur les délégations de service public[100]

La mise en place de règles encadrant les délégations de service public était vivement souhaitée depuis de nombreuses années par le juge financier[101]. Avec la décentralisation initiée en 1982, les collectivités territoriales ont été « confrontées à des besoins en équipement qu'elles [avaient] des difficultés à satisfaire tant sur le plan financier que technique, [et elles ont été] de plus en plus tentées de déléguer à des partenaires privés la gestion des services

[98] Articles R 234-1 et R 234-2 du code des juridictions financières.
[99] **CHARTIER (J.L.), DOYELLE (A.)**, « Les Chambres régionales des comptes et les collectivités en grave difficulté financière », *AJDA*, 1922, p. 723.
[100] Pour un rappel du rôle du juge financier en matière de délégation de service public : **PIOLE (G.), PIQUIN (J.M.)**, « Les Chambres régionales des comptes et les délégations de service public au plan local : quels contrôles ? », *RFFP*, 1996, n° p. 49 ; **RENOUARD (L.)**, « Les contrôles de la Cour et des Chambres régionales des comptes sur les contrats de partenariat », *Rev. Trésor*, 2007, n° spécial, p. 258.
[101] Cour des comptes, rapport public pour 1976, Gestion des services d'eau et d'assainissement, précité, p. 79 : la Cour souligne ici des reconductions pures et simples de concessions anciennes, des conventions passées sans limitation de durée, une insuffisance d'éléments chiffrés à la disposition de la personne publique lors de la passation du contrat, une défaillance des contrôles sur le délégataire…

publics »[102]. Si ce mode de gestion des services publics locaux est demeuré, jusque 1993, vierge de tout encadrement normatif, l'opacité de la gestion et l'insuffisante maîtrise des coûts ont, depuis lors, abouti à l'adoption de plusieurs textes législatifs afin de préciser, notamment, les modalités de passation et d'exécution de ces conventions. La loi du 29 janvier 1993 dite loi « Sapin »[103] a ainsi créé une procédure de mise en concurrence, et une limitation dans la durée des délégations de service public. Quant à la loi du 8 février 1995[104], elle a ensuite instauré l'obligation pour le délégataire de produire un rapport annuel sur les comptes et la qualité du service afférent à l'exécution de la délégation.

« L'examen de la gestion des services publics locaux occupe, de longue date, une place importante dans les travaux de la Cour et des Chambres régionales des comptes »[105]. Les Chambres régionales des comptes, dès leur création, se sont intéressées aux délégations de service public. Elles avaient sur ce plan été précédées par la Cour des comptes elle-même (…) »[106]. Et « à travers leurs interventions, les Chambres régionales des comptes s'efforcent de favoriser, dans sa lettre comme dans son esprit, la correcte application de [la] nouvelle législation »[107], puisqu'elles effectuent « un contrôle cohérent et global embrassant tous les stades de décision, d'exécution et de contrôle auquel est soumise la collectivité »[108].

Pour autant, et comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport public pour l'année 2000, la traduction de ces nouvelles dispositions dans les faits « ne manque pas […] de se heurter au poids des situations acquises[109], notant par ailleurs que « près d'une lettre sur trois aborde, dans ses observations, les conditions de gestion des services publics locaux »[110]. Jusque récemment, dans le rapport public de la Cour des comptes pour 2009, les observations

---

[102] **GUELLEC (A.)**, *Le prix de l'eau : de l'explosion à la maîtrise*, Rapport d'information n° 2343 de la commission de la production et des échanges sur l'eau, 8 novembre 1995, Assemblée nationale, Dixième législature, p. 40.

[103] Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, *relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, JO du 30 janvier 1993, p. 1588 ; pour un commentaire de cette loi, **GUIBAL (M.)**, « Chronique de législation – Marchés publics et délégations de service public », *AJDA*, 1993, p. 186.

[104] Loi n° 95-127 du 8 février 1995, *relative aux marchés publics et délégations de service public*, JO du 9 février 1995, p. 2186.

[105] *Ibidem*.

[106] **PIOLE (G.), PIQUIN (J.M.)**, « Les Chambres régionales des comptes et les délégations de service public au plan local : quels contrôles ? », article précité, p. 52.

[107] Voir les développements relatifs aux délégations de service public dans de nombreux rapports annuels ou thématiques de la Cour des comptes, et dans les publications des CRTC, http://www.ccomptes.fr

[108] **MOTTES (J.E.)**, « Le contrôle financier des délégations », *AJDA*, 1996, p. 666.

[109] La Cour des comptes consacre de longs développements aux délégations de service public dans son rapport public annuel pour 2000, Les délégations de service public (http://www.ccomptes.fr, pp. 726 et suivantes).

[110] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2000,Les observations des Chambres régionales des comptes, p. 704.

des Chambres régionales des comptes qui y sont mentionnées démontrent encore toute l'actualité de cette jurisprudence[111].

Les dénonciations opérées par le juge financier concernent tant l'élaboration de la convention (A), que son exécution (B).

A – Les dénonciations relatives à l'élaboration de la convention

L'élaboration des conventions de délégation de service public se décline en deux points. D'une part, le choix du délégataire par la personne publique délégante doit se faire en toute connaissance de cause : autrement dit, les textes prévoient des procédures qui favorisent un choix éclairé. D'autre part, l'*intuitu personae* qui présidait aux délégations de service public a été peu à peu atténué au profit de règles prévoyant une mise en concurrence des candidats à la délégation de service public.

C'est sous ces deux aspects que l'élaboration des conventions de délégation de service public fait l'objet de dénonciations de la part du juge financier, dénonciations touchant ainsi aux insuffisances quant à la préparation au choix du délégataire de service public (1) et aux insuffisances relatives aux procédures de mise en concurrence (2).

1 – Les insuffisances quant à la préparation du choix du délégataire de service public dénoncées par le juge financier

Le choix du délégataire doit se faire au regard des besoins de la personne publique délégante. Le juge financier met néanmoins en évidence des insuffisances trop fréquentes quant à la définition des besoins de cette dernière (1 – 1).

Cette détermination imprécise des besoins trouve parfois sa source dans le fait qu'une telle définition n'est pas forcément aisée à effectuer. Il s'avère ainsi que les collectivités territoriales disposent parfois de capacités techniques insuffisantes pour l'assurer (1 – 2).

---

[111] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2009, Le service public de chauffage urbain de la ville de Paris http://www.ccomptes.fr, pp. 320 et suivantes, à propos d'une délégation de service public relative au chauffage urbain. Il est ainsi relevé l'insuffisance des contrôles sur les tarifs et une trop grande liberté du délégataire pour fixer ceux-ci, en contradiction avec les dispositions du CGCT, ou encore un manque d'information de l'assemblée délibérante ; la Cour souligne également que la conclusion de telles délégations ne peut plus avoir pour seule finalité la survie du service concernée, mais doit répondre à des objectifs de transparence et de performance.

1 – 1 – Les insuffisances relatives à la définition des besoins de la collectivité publique

L'article L 1411-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que « la collectivité adresse à chacun des candidats un document définissant les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations ainsi que, s'il y a lieu, les conditions de tarification du service rendu à l'usager ». L'article L 1411-4 du même code dispose quant à lui que ce sont les assemblées délibérantes des collectivités territoriales qui « se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local » et qu'elles « statuent au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire ». Au regard de ces dispositions, il apparaît dès lors que la personne publique délégante doit être en mesure de déterminer avec précision les besoins qui sont les siens. C'est à ce prix, notamment, que le choix du délégataire sera en parfaite adéquation avec la mission de gestion du service public que ce dernier devra assurer.

Pour autant, le juge financier relève encore trop fréquemment une définition insuffisamment précise des besoins[112], et n'hésite pas à douter de la sincérité et de la qualité des études présentées[113]. La Cour relève également parfois une absence de définition de certains éléments essentiels de la mission du délégataire[114]. Elle dénonce enfin le recours trop fréquent à l'urgence qui aboutit alors à justifier purement et simplement une absence totale de toute étude préalable. En effet, certaines collectivités territoriales n'anticipent pas le terme de certaines délégations de service public. Elles se trouvent alors en situation de devoir faire un choix le plus rapide possible afin de ne pas porter atteinte à la continuité du service considéré. Ce sont alors les études préalables qui pâtissent de ce manque d'anticipation[115].

Cette incapacité à définir correctement les besoins a alors de nombreuses conséquences négatives. Tout d'abord, la présentation d'offres hétérogènes qui ne répondent pas aux nécessités du service considéré et aux besoins des usagers aboutira à un choix qui entraînera nécessairement un recours fréquent aux avenants. Cette procédure n'est guère

---

[112] Par exemple, Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, La gestion déléguée du service public communal de la restauration collective en Ile-de-France, p. 351.

[113] Cour des comptes, rapport public pour 2000, Les délégations de service public, p. 735.

[114] *Idem*, p. 734 : la Cour relève que le budget prévisionnel est rarement établi.

[115] CRC PACA, Rapport d'observations définitives, 14 octobre 2002, Commune de Vitrolles, *cité in* **JENNEQUIN (A.)**, *Les contrôles des Chambres régionales des comptes sur la gestion déléguée des services publics*, Mémoire de DEA, Lille 2, 2003 : « une convention de délégation de la restauration scolaire arrivée à échéance en novembre 2001, sans que la procédure d'attribution (…) n'ait été lancée. Les modalités transitoires de fonctionnement ont dû être mises en place hâtivement, dans l'attente de la prochaine rentrée scolaire ».

souhaitable au regard du risque d'augmentation du coût du service public ainsi engendré pour les usagers, ou du déséquilibre qui peut être ainsi provoqué.

Ensuite, la Cour souligne que cette définition insuffisante favorise le recours à la théorie des sujétions imprévues. A défaut de définition claire dès l'origine des obligations du cocontractant de la personne publique, la collectivité ne peut nécessairement prouver en quoi que ce soit que le bouleversement de l'économie du contrat a pour origine une gestion défectueuse[116].

Enfin, cette définition insuffisante des besoins induit une trop grande liberté pour le délégataire de service public. Elle porte alors atteinte aux règles de la mise en concurrence dans la mesure où la comparaison des offres ne peut se faire au vu d'éléments exhaustifs. De plus, l'entreprise délégataire se trouve en position de pouvoir « surestimer les équipements nécessaires au service concédé, de manière à dégager des capacités de production excédentaires »[117].

Cette insuffisance quant à la définition des besoins s'explique parfois par une faiblesse des capacités techniques détenues par les collectivités territoriales pour définir ceux-ci.

1 – 2 – La mise en évidence de capacités techniques insuffisantes pour définir les besoins

Afin d'éviter un déséquilibre des négociations avec les candidats à la délégation de service public, les collectivités territoriales doivent être capables d'effectuer une véritable expertise des missions qui vont être confiées au délégataire. Elles doivent réduire autant que faire se peut leur « infériorité informationnelle »[118]. En effet, les services publics qui font l'objet de délégation sont le plus souvent des services d'une certaine complexité. Il s'agit par exemple de services très techniques tels que le traitement des ordures ménagères ou la distribution d'eau potable ; il s'agit encore de services dont l'organisation nécessite un savoir-faire particulier et des moyens logistiques parfois importants, tel que les services de la restauration collective. Cette complexité explique d'ailleurs que la personne publique envisage de recourir à une délégation de service public pour remplir la mission considérée.

[116] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, Les collectivités territoriales et les déchets ménagers, p. 474.
[117] Cour des comptes, rapport public pour 1998, La gestion déléguée du service public communal de la restauration collective en Ile-de-France, p. 352.

Cependant, dans la mesure où la personne publique est déjà en difficulté pour assurer la mission considérée, il est alors malaisé pour elle de se doter de moyens d'expertise de niveau suffisant pour définir, dans une étude préalable, l'ensemble des missions et ce que celles-ci impliquent, notamment financièrement. Le juge financier souligne ainsi que le personnel chargé de la préparation de ces études préalables manque trop souvent des compétences et de l'expérience nécessaires[119].

De plus, le juge financier souligne également que les collectivités territoriales ne se donnent pas toujours les « moyens de maîtriser les enjeux financiers de leurs choix techniques et politiques », alors même que des renseignements sont mis à leur disposition[120]. Ceci démontre que certaines collectivités n'ont tout simplement pas pris conscience de l'importance de cette définition préalable des besoins.

La préparation du choix du délégataire de service public par la personne publique est fréquemment défaillante dans la mesure où, d'une part, les besoins de la personne publique sont bien souvent mal définis et, d'autre part, les personnels des collectivités territoriales ne disposent pas des capacités, notamment techniques, pour assurer une définition exhaustive de ces besoins. Mal préparée, la passation des délégations de service public est de plus critiquable au regard des atteintes aux règles de la concurrence qui sont alors dénoncées par le juge financier.

2 – Les atteintes aux règles de la concurrence dénoncées par le juge financier

L'article 38 de la loi du 29 janvier 1993 prévoit que « les délégations de service public des personnes morales de droit public sont soumises par l'autorité délégante à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat ». Ce décret, adopté le 24 mars 1993[121], dispose que « l'autorité responsable de la personne publique délégante doit satisfaire à l'exigence de

---

[118] **BOUINOT (J.)**, « Comment assurer l'égal accès à l'information juridique, technique et économique avant le contrat, en cours de contrat et lors de son renouvellement ? », *RFDA*, numéro spécial, juillet-août 1995, p. 42.

[119] CRC Midi-Pyrénées, Lettre d'observation définitive, 13 mai 1998, Syndicat mixte pour le traitement des ordures ménagères et autres déchets de Montauban, Castelsarrasin et Moissac, *cité in* **JENNEQUIN (A.)**, *Les contrôles des Chambres régionales des comptes sur la gestion déléguée des services publics*, Mémoire précité.

[120] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers, p. 469 : en l'espèce, pour comparer les offres d'exploitation d'une déchetterie, un syndicat de commune aurait pu se servir des statistiques élaborées par l'Ademe concernant l'exploitant précédent.

publicité par une insertion dans une publication habilitée à recevoir des annonces légales et dans une publication spécialisée correspondant au secteur économique concerné ; cette insertion précise la date limite de présentation des offres de candidature, qui doit être fixée un mois au moins après la date de la dernière publication ; elle précise également les modalités de présentation de l'offre et mentionne les caractéristiques essentielles de la convention envisagée, notamment son objet et sa nature ».

Les Chambres régionales des comptes relèvent alors régulièrement des atteintes à l'obligation de concurrence imposée par le législateur. D'une part, les collectivités publiques démontrent parfois une volonté de faire purement et simplement obstacle à la mise en concurrence (2-1). D'autre part, si la procédure de mise en concurrence est effectivement appliquée, le juge financier relève encore trop fréquemment de nombreuses irrégularités (2-2).

2 – 1 - Les mécanismes mis en place pour contourner les obligations de mise en concurrence

Le juge financier observe que les personnes publiques ont mis en place des mécanismes destinés à contourner les obligations de mise en concurrence. La doctrine a ainsi souligné que « les opérations concernées se singularisent souvent par leur caractère complexe, illustration de la créativité des rédacteurs de montages contractuels dont l'objet est souvent de dispenser les entreprises et les collectivités d'un recours à la concurrence »[122]. Ces pratiques concernent les délégations de service public antérieures à 1993, ainsi que celles nouvellement signées depuis.

D'une part, concernant les délégations antérieures à 1993, les personnes publiques ont tenté de contourner les nouvelles règles par le biais de plusieurs techniques mises en évidence par le juge financier.

Tout d'abord, certaines collectivités locales ont profité de la période transitoire qui s'est écoulée entre le vote de la loi, en décembre 1992, et l'entrée en vigueur de celle-ci, en mars 1993 (voire même parfois jusqu'à la publication des décrets d'application de la loi) pour

---

[121] Décret n° 93-471 du 24 mars 1993, *portant application de l'article 38 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relatif à la publicité des délégations de service public*, JO du 26 mars 1993, p. 4773.
[122] **PIOLE (G.)**, *Les Chambres régionales des comptes*, Politiques locales, 2ème édition, LGDJ, 2007, p. 103.

dénoncer avant terme d'anciennes délégations. De cette façon, il leur a été loisible d'attribuer à nouveau la délégation au même délégataire sans se voir imposer les nouvelles règles de mise en concurrence. Par exemple, la commune d'Ajaccio a ainsi dénoncé une convention de concession d'eau deux ans avant le terme de celle-ci, pour conclure tout de suite avec la même société une concession d'affermage d'une durée de 25 ans[123].

Ensuite, pour prolonger les contrats préexistants sans soumettre l'activité aux obligations de mise en concurrence, les collectivités ont recouru à des avenants pour travaux (désormais prohibés par la loi). Ces avenants ont pu intervenir alors même que l'augmentation du coût pour le délégataire n'était pas avérée, le but n'étant alors à l'évidence que de repousser le terme de la délégation. La Cour cite ainsi l'exemple de la délégation d'un service d'eau d'une commune prolongée de cinq ans à l'occasion de la mise en place d'un système d'information géographique, alors que le coût net de cette opération n'aurait engendré qu'une augmentation de 1 % du prix de l'eau[124].

Enfin, les personnes publiques délégantes ont aussi eu recours aux clauses de tacite reconduction, prohibées par la nouvelle loi et ultérieurement encore expressément dénoncées par le Conseil d'Etat dans un avis du 27 juin 1996[125].

D'autre part, les Chambres régionales des comptes notent de véritables réticences dans l'application des dispositions législatives aux délégations nouvellement signées.

Tout d'abord, les décideurs locaux démontrent parfois une volonté de faire purement et simplement échec à l'obligation de mise en concurrence. En effet, l'autorité administrative considère parfois qu'elle n'a pas à conclure une convention de délégation de service public dans la mesure où l'activité ne constitue pas une mission de service public. Les Chambres régionales des comptes relèvent par exemple une inexacte appréciation de l'activité considérée. La collectivité échappe par ce moyen à la procédure de mise en concurrence. Ainsi, par exemple, l'exploitation d'un théâtre ou d'une salle de spectacle municipal n'aurait pas dû faire l'objet d'un simple contrat de location dans la mesure où cette activité correspond à une activité de service public[126]. Au contraire, une concession et la mise en gérance d'un hôtel de luxe ne relèvent pas de l'intérêt général et il n'y aurait, dans cette hypothèse, dès lors pas lieu de recourir à la procédure de délégation de service public[127].

---

[123] CRC Corse, LOD, 23 mai 2000, Commune d'Ajaccio, http://www.ccomptes.fr, p. 34.
[124] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2000, Les délégations de service public, précité, p. 728.
[125] *Ibidem*.
[126] Rapport public annuel pour 2000, Les délégations de service public, précité, p. 730.
[127] *Ibidem*.

Les collectivités territoriales contournent encore l'obligation de concurrence lorsqu'il s'agit de prolonger des délégations déjà existantes. En effet, en principe, « les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée (…) », celle-ci ne pouvant dépasser « la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre »[128]. Mais cette notion de « durée normale d'amortissement » laisse à la personne publique « une large marge d'appréciation »[129] quant à la détermination de cette durée. Certes, la durée normale d'amortissement est bien souvent correctement appréciée. Mais il peut arriver que « des durées de contrat [excèdent] la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre »[130]. Ainsi, la délégation de la gestion d'un golf communal comportant l'exploitation du terrain, la construction et la gestion des infrastructures d'accueil avaient été conclue pour 60 ans, sans que les coûts de l'opération et leur impact tarifaire le justifient[131]. Surtout, cette référence à la durée d'amortissement perd toute justification si les installations sont à la charge du délégant. Dans cette hypothèse, la durée de la délégation pourrait en toute logique être détachée de la durée de l'amortissement, et donc éventuellement être inférieure à celle-ci. Néanmoins, les Chambres régionales des comptes notent que « cette distinction [selon que le délégataire a ou non effectivement à sa charge les installations] tend, parfois, à être perdue de vue »[132].

Enfin, la Cour des comptes, dans son rapport public pour 2002[133], dénonce cependant un recours abusif aux avenants. Les collectivités territoriales n'hésitent pas ainsi à prolonger certaines délégations de service public sans que les conditions prévues par la loi soient réunies. Par exemple, face à une augmentation des besoins, la Cour note que nombreuses sont les collectivités qui confieront au délégataire en place le soin d'adapter les équipements en place, sans que la personne publique soit alors en mesure de faire jouer la concurrence. La Cour note encore que certaines collectivités ont pu confier au prestataire en place la construction d'équipements alors même que ceux-ci répondaient à une prestation nouvelle et auraient donc dû faire l'objet d'une nouvelle mise en concurrence[134]. Or, si l'article 40 de la loi du 29 janvier 1993 prévoit, par ailleurs, la possibilité d'une prolongation de la délégation, celle-ci n'est envisageable que dans deux hypothèses. Soit qu'il existe des motifs d'intérêt

---

[128] Article 40 de la loi du 29 janvier 1993, précitée ; disposition codifiée à l'article L 1411-2 du CGCT.
[129] Rapport public annuel pour 2000, Les délégations de service public, précité, p. 732.
[130] Voir **MILLER (G.), LEYAT (A.)**, « Les chambres régionales et territoriales des comptes et le contrôle des délégations de service public », précité, p. 1699.
[131] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2000, précité, p. 732 ; voir également Cour des comptes, rapport public annuel pour 1991, La gestion des halles et marchés forains d'Ile-de-France, p. 279.
[132] *Ibidem*.
[133] Cour des comptes, rapport public pour 2002, Les collectivités territoriales et les déchets ménagers, p. 475.
[134] *Idem*, p. 476.

général, et la prolongation ne peut excéder un an. Soit que le délégataire est contraint, notamment pour la bonne exécution du service public, et sur demande du délégant, de réaliser des investissements non prévus au contrat initial, investissements qui seraient de nature à modifier l'économie de la convention initiale et qui ne pourraient être amortis sur la durée restant à courir.

Les collectivités territoriales ont démontré une volonté parfois farouche de faire purement et simplement obstacle à l'application des règles de la concurrence. Néanmoins, même lorsqu'une procédure de mise en concurrence est organisée, le juge financier met trop souvent en évidence des irrégularités commise au cours de celle-ci.

2 – 2 - Des irrégularités commises au cours des procédures de mise en concurrence mises en évidence par le juge financier

Certains décideurs locaux mettent en œuvre de façon irrégulière les obligations de mise en concurrence. Le juge financier souligne ainsi que cette mise en concurrence apparaît dans certains cas « purement formelle »[135]. Des manquements aux règles de publicité ont été constatés[136], ainsi que l'absence de rigueur dans la mise en œuvre de la procédure de mise en concurrence[137], des erreurs dans la composition de la commission d'ouverture des plis[138], ou encore l'insertion de clauses prévoyant le paiement ou l'exécution de services étrangers à l'objet de la délégation, clauses pourtant expressément interdites par l'article 40 de la loi du 29 janvier 1993[139]. Certaines collectivités territoriales vont même jusqu'à effectuer des

[135] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2000, Les délégations de service public, précité, p. 729.

[136] CRC Champagne-Ardenne, avis de contrôle des conventions, 16 mars 2005, Commune d'Etrepigny, cité *in* **MILLER (G.), LEYAT (A.)**, « Les chambres régionales et territoriales des comptes et le contrôle des délégations de service public », précité, p. 1697.

[137] CRC Ile-de-France, avis de contrôle des conventions, 9 septembre 2005, Commune de Paris, cité *in* **MILLER (G.), LEYAT (A.)**, « Les chambres régionales et territoriales des comptes et le contrôle des délégations de service public », précité, p.1698 : pour un document d'appel d'offre ne définissant pas les conditions de tarifications du service rendu à l'usager et les caractéristiques qualitatives et quantitatives des prestations.

[138] CRC Bretagne, ROD, 4 juillet 2002, président du syndicat mixte des ports et bases nautiques du Morbihan à Vannes, *Rec. Cour des comptes*, p. 220 : présence de personnes intéressées lors de l'examen des offres, en l'espèce un agent du département actionnaire majoritaire de la société d'économie mixte candidate.

[139] Par exemple des clauses qui prévoient le paiement de droits d'entrée font obstacle à l'accès de candidats de petite taille : elles sont interdites pour les délégations qui concernent l'eau potable, l'assainissement ou les ordures ménagères et autres déchets ; elles ne sont envisageables que si elles sont justifiées dans la convention (article 40 de la loi du 29 janvier 1993 tel que modifié par la loi du 2 février 1995 (Loi n° 95-101 du 2 février 1995, *relative au renforcement de la protection de l'environnement*, JO du 3 février 1995, p. 1840). Pour une redevance due par le fermier à une communauté de communes dont le mode de calcul ne fait l'objet d'aucune justification au contrat (CRC Picardie, avis de contrôle des conventions, 27 mars 2002, Communauté de communes de Laonnois, cité *in* **MILLER (G.), LEYAT (A.)**, « Les chambres régionales et territoriales des

ajustements substantiels du contrat de délégation entre la désignation du délégataire et la signature, ce qui a pour conséquence de « [fragiliser] au plan juridique la procédure »[140]. Autrement dit, la procédure de mise en concurrence est vidée de son sens puisque ce n'est plus le même contrat que celui qui avait fait l'objet de la mise en concurrence qui sera finalement exécuté.

La jurisprudence financière démontre que les textes relatifs à la passation des délégations de service public ne sont pas correctement appliqués par les collectivités territoriales. Volontaire ou non, le respect aléatoire de la législation implique des conséquences financières non négligeables pour la personne publique concernée. Ces dénonciations, par le juge financier, au stade de l'élaboration de ces conventions trouvent un malheureux prolongement à l'occasion de l'exécution de ces dernières.

B – Les dénonciations relatives à l'exécution de la convention

L'exploitation d'un service public sous forme de délégation de service public doit se faire aux risques et périls du délégataire, et la personne publique délégante ne doit pas totalement abandonner l'activité considérée.

« L'exploitation [d'un service public] aux risques et périls du délégataire constitue l'un des principes de l'économie de la délégation de service public »[141]. Ceci découle directement des modalités de rémunération du délégataire puisque celle-ci doit être « substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service »[142]. L'absence de risque pris par le délégataire est dénoncé par les Chambres régionales des comptes en tant qu'elle prouve que le risque d'exploitation est demeuré à la charge de la collectivité territoriale

---

comptes et le contrôle des délégations de service public », précité, p. 1697) ; pour une redevance qui ne peut être assimilée à une redevance pour occupation du domaine public au regard de ses modalités de capitalisation et qui constitue dès lors un droit d'entrée, en l'espèce non justifié par la convention (CRC PACA, avis de contrôle des conventions, 6 juin 2002, Commune d'Aubagne, cité *in* **MILLER (G.), LEYAT (A.)**, « Les chambres régionales et territoriales des comptes et le contrôle des délégations de service public », précité, p. 1697) ; pour la participation au capital d'une société d'économie mixte (CRC Lorraine, avis de contrôle des conventions, 17 juillet 2003, «Vittel sport », *Rec. Cour des comptes*, p. 286).

[140] **MILLER (G.), LEYAT (A.)**, « Les chambres régionales et territoriales des comptes et le contrôle des délégations de service public », précité, p. 1699.

[141] *Idem*, p. 1700.

[142] Article 38 de la loi du 29 janvier 1993, précitée, telle qu'issu de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001, *portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier*, JO du 12 décembre 2001, p. 19703.

délégante. Autrement dit, cette absence démontre l'existence d'un déséquilibre financier au profit du délégataire (1).

Déléguer la gestion d'un service public ne signifie pas que la personne publique doit en perdre la maîtrise. En mettant en place une délégation de service public, c'est la seule gestion qui se trouve être déléguée. Il ne peut s'agir en aucune façon d'un abandon total du service public considéré par la personne publique délégante[143]. Cependant, il apparaît que de nombreuses collectivités territoriales négligent le suivi de la délégation de service public qui est en principe imposé par les textes (2).

1 – La mise en évidence d'un déséquilibre au profit du délégataire

Le déséquilibre au profit du délégataire de service public trouve sa source dans le fait que la délégation de service public n'est en réalité pas conclue aux risques et périls du délégataire, condition pourtant essentielle à la qualification de la convention en tant que telle. D'une part, la convention laisse à la collectivité territoriale une charge trop lourde lors de l'exécution de la délégation (1 – 1). D'autre part, des privilèges sont parfois accordés à certains délégataires de service public, qui les placent alors dans une situation particulièrement favorable, et donc dans une situation à risques limités (1 – 2).

1 – 1 – Des charges importantes maintenues sur les collectivités territoriales

La personne publique ne doit en principe apporter qu'un soutien financier accessoire au délégataire. Or, certaines situations montrent, au contraire, une forte implication de la personne publique délégante en la matière. Ainsi, certaines activités ne sont tout simplement pas viables si des subventions d'équilibre[144], des aides matérielles[145] ou des indemnités de sous-activité[146] sont versées par la collectivité au délégataire.

---

[143] CRC Bretagne, Rapport d'observation définitive, 21 janvier 2003, Commune de Ploudalmezeau : «la collectivité conserve la maîtrise du service public qu'elle a délégué au plan opérationnel », *cité in* **JENNEQUIN (A.)**, *Les contrôles des Chambres régionales des comptes sur la gestion déléguée des services publics*, Mémoire précité.

[144] CRC Bretagne, LOD, 26 mai 1998, Syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable de la presqu'île de Rhuys, *Rec. Cour des comptes*, p. 193.

[145] CRC PACA, ROD, 7 février 2004, Commune de Nice, http://www.ccomptes.fr, p. 5.

[146] CRC Pays de la Loire, ROD, 5 mars 2007, Commune de la Baule-Escloubac, http://www.ccomptes.fr, p. 18.

Certains transferts de charges sont également rendus possibles « faute de définition précise des obligations respectives du propriétaire et de l'exploitant en matière de travaux »[147]. Ainsi, la Cour souligne que les investissements sont bien souvent « réalisés aux frais et risque de la collectivité, et non à ceux du concessionnaire »[148]. Mais les termes mêmes de la convention sont aussi « fréquemment ignorés, au détriment des intérêts de la collectivité»[149]. Ce défaut de précision peut, de plus, favoriser des contentieux dans lesquels la collectivité serait en position de faiblesse du fait d'une trop large place laissée à l'interprétation des termes de la convention[150].

Au-delà, certaines conventions de délégation de service public ne prévoient pas la perception directe de redevances par le délégataire sur les usagers : c'est la collectivité qui sert ici d'intermédiaire et qui prend éventuellement en charge, « pour des raisons sociales », certains impayés[151]. Et, même lorsque le concessionnaire perçoit lui-même les redevances, les risques d'impayés sont contractuellement assurés par la personne publique concédante[152].

A des charges minimisées viennent s'ajouter de trop nombreux privilèges accordés au délégataire qui diminuent encore la réalité du risque supporté par ce dernier.

1 – 2 – De larges privilèges accordés au délégataire

Outre la durée excessive de certaines conventions de délégation de service public, trois formes de privilèges sont principalement accordées aux délégataires de service public : l'obtention favorisée de certains marchés, une marge de manœuvre importante concernant la fixation des tarifs, et la possibilité de s'enrichir par l'intermédiaire du service qu'il gère.

Tout d'abord, les collectivités territoriales placent fréquemment le délégataire de service public dans une position privilégiée pour l'obtention de certains marchés. Le juge financier soulignait déjà, il y a plus de trente ans, la préférence qui était accordée par exemple

---

[147] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2000, Les délégations de service public, précité, p. 735.
[148] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2003, Le service public communal de la restauration collective en PACA, p. 645.
[149] *Ibidem*
[150] **MILLER (G.), LEYAT (A.)**, « Les chambres régionales et territoriales des comptes et le contrôle des délégations de service public », précité, p. 1702.
[151] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, La gestion déléguée du service public communal de la restauration collective en Ile-de-France, p. 348.
[152] *Ibidem*.

à un fermier pour l'attribution de marchés liés à l'exploitation du service[153]. Plus récemment, et alors même que le délégataire ne doit effectuer en principe que des travaux relatifs à l'entretien des équipements et au renouvellement de ceux-ci, le juge financier a pu observer que leur sont parfois dévolus des travaux qui ne constituent en rien une prolongation de la délégation[154]. Dans un tel cas de figure, le délégataire reçoit même d'ailleurs dans cette hypothèse une rémunération. Constitutive d'un prix, celle-ci démontre l'existence d'un marché de travaux, alors qu'aucune procédure de publicité et de mise en concurrence n'ont été mises en œuvre. Un tel manquement aux règles de passation des marchés publics présente un risque non négligeable pour les finances publiques dans la mesure où la collectivité n'est dès lors pas en mesure de faire le meilleur choix, en particulier financier.

Ensuite, si les lois du 29 janvier 1993 et du 8 février 1995 ont imposé certaines obligations tenant à la fixation des tarifs mis à la charge des usagers, il semble que les délégataires s'en affranchissent encore trop fréquemment. En particulier, l'article 40 de la loi du 29 janvier 1993 modifiée précise que « la convention stipule les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution ». Un budget prévisionnel doit donc être adopté afin de « mettre en regard les prix et le coût du service rendu »[155]. Or, les Chambres régionales des comptes relèvent que les délégataires sont parfois en mesure d'imposer leurs tarifs, à tel point que leur rémunération peut tout à fait se trouver déconnectée du coût du service rendu. Tel sera le cas, par exemple, si le délégataire bénéficie d'une clientèle captive comme pour les services d'eau et d'assainissement[156]. De plus, il n'est pas toujours établi de budget prévisionnel[157], ce qui laisse, encore une fois, au délégataire une marge de manœuvre appréciable. Il peut également être prévu des clauses contractuelles qui autoriseront une fluctuation du tarif en fonction de la fréquentation du service considéré, avec la fixation de marges parfois très étroites. Ainsi, le délégataire se trouve garanti contre le risque inhérent aux aléas de la fréquentation[158].

---

[153] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1976, Gestion des services d'eaux et d'assainissement, p. 79.
[154] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1995, Le syndicat des eaux d'Ile-de-France, p. 395.
[155] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2000, Les délégations de service public, précité, p. 734.
[156] *Ibidem*.
[157] *Ibidem*.
[158] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, La gestion déléguée du service public communal de la restauration collective en Ile-de-France, p. 349 ; voir également Cour des comptes, rapport public annuel pour 2003, précité, p. 647 pour la mise en place de clause de révision des prix applicables en cas d'écart de 5% des effectifs.

Enfin, certaines délégations offrent la possibilité au délégataire d'utiliser le service pour en faire bénéficier des personnes qui ne sont pas les usagers pour lesquels le service a été mis en place. Le délégataire, avec les moyens dont il bénéficie pour la gestion du service public qui lui est délégué, pourra ainsi effectuer certains profits. Ces profits se font au détriment de la personne publique, du contribuable et des usagers puisque le prix fixé pour l'extérieur ne prend pas en compte le coût des investissements ou des frais généraux. Ceux-ci demeurent à la seule charge des usagers et de la personne publique délégante[159].

La relation contractuelle entre la personne publique délégante et son délégataire se trouve trop souvent faussée dans les termes mêmes de la convention. Tant les charges maintenues au détriment de la collectivité territoriale que les avantages accordés à son cocontractant favorisent un déséquilibre financier à l'occasion de l'exécution de la convention au profit du délégataire.

Le délégataire se trouve encore davantage en position de force dans la mesure où les personnes publiques délégantes n'assurent pas nécessairement un contrôle pointilleux de l'exécution de la convention, au risque de porter encore atteinte aux finances publiques.

2 – La négligence des personnes publiques en matière de suivi des délégations de service public

Les Chambres régionales des comptes soulignent régulièrement la faiblesse des contrôles opérés par la collectivité territoriale sur le délégataire. Déjà constatées au stade de l'élaboration de la convention, en particulier pour les études préalables, de telles négligences sont également mises en évidence par le juge financier au stade de l'exécution la convention (2 – 1).

Au-delà de contrôles qui demeurent lacunaires, et ce alors même qu'ils sont prévus par les textes, le juge financier souligne de plus le manque d'échanges réguliers entre l'autorité publique délégante et le délégataire (2 – 2).

[159] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2003, Le service public de la restauration collective de la région PACA, p. 652 : en l'espèce il s'agissait de la possibilité offerte au délégataire de vendre des repas à l'extérieur.

2 – 1 – L'insuffisance des contrôles opérés par l'autorité délégante sur le délégataire

Même si la Cour des comptes note qu' « à la suite des interventions des chambres ou de leur propre initiative, des collectivités mettent en place des procédures permettant un suivi plus rigoureux de leurs contrats »[160], ce contrôle demeure encore imparfait. Cette insuffisance du contrôle peut d'une part, être le fait du délégataire, d'autre part, le fait de la personne publique délégante.

L'article L 1411-3 du code général des collectivités territoriales dispose que « le délégataire produit chaque année avant le 1er juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public ». Pour que le contrôle soit de qualité, il est donc nécessaire que les informations soient fournies à la personne publique. Or il s'avère que les rapports sont souvent produits avec retard, voire tout simplement non produits[161].

Il faut également que les informations soient complètes et lisibles. Or, la jurisprudence financière montre que tel n'est bien souvent pas le cas. Il arrive ainsi que le délégataire ne fournisse que des comptes incomplets, et non accompagnés du rapport sur la qualité du service considéré[162]. Certains délégataires se contentent parfois de la seule production de leurs comptes sociaux. La personne publique n'est donc pas en mesure de connaître exactement la situation des comptes de la délégation[163].

Les Chambres rappellent donc régulièrement ce que doit être le contenu des comptes. Ceux-ci doivent comprendre à la fois l'ensemble des dépenses et des recettes qui doivent chacune être évaluées de façon sincère. Concernant les recettes, le compte doit indiquer la rémunération du délégataire et son mode de calcul, ainsi que notamment les participations

---

[160] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2000, Les délégations de service public, précité, p. 738.

[161] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2003, L'organisation de la gestion des marchés forains en Ile-de-France, http://www.comptes.fr, p. 679.

[162] Sur la production d'un rapport annuel par le délégataire à la collectivité délégante qui ne permet pas une information financière et technique suffisamment claire, harmonisée et précise : Cour des comptes, chambre du Conseil, 11 décembre 2003, Rapport public particulier, La gestion des services publics d'eau et d'assainissement, *Rec. Cour des comptes*, p. 361

[163] Cour des comptes, rapport public pour 2001, Les relations entre les collectivités publiques et les casinos, p. 713 : lorsque les casinos exploitent des activités annexes à la délégation, la production du seul compte social de l'entreprise ne permet pas à la personne publique de connaître exactement la situation des comptes de la délégation.

versées par la personne publique délégante, ou encore certains produits de location ou de prestations techniques[164]. Quant aux dépenses, elles doivent comprendre les dépenses d'investissement, de travaux liés au renouvellement d'ouvrage ou encore d'exploitation, à savoir toutes les dépenses courantes pour le fonctionnement du service[165].

Enfin, les comptes-rendus manquent fréquemment de transparence. La Cour des comptes souligne ainsi l'opacité et la confusion des éléments comptables et statistiques fournis[166] : nomenclatures différentes d'une année sur l'autre, des comptes-rendus techniques qui ne sont parfois qu'un simple inventaire physique des investissements mobiliers et immobiliers, sans indication de la valeur d'origine ou encore de l'amortissement réalisé[167].

Par conséquent, quand bien même l'article L 1411-3 du code général des collectivités territoriales impose l'examen du rapport d'activité par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, cet examen est bien souvent tronqué par des informations laconiques, transmises parfois tardivement, et d'une telle complexité qu'il est fait dès lors obstacle à des vérifications de qualité[168].

Le contrôle est d'autre part imparfait dans la mesure où, en dehors de l'hypothèse où le délégataire ne remplit pas ses obligations d'information, la collectivité territoriale elle-même exploite peu ou mal celle-ci. La jurisprudence financière fait régulièrement état des négligences des personnes publiques en la matière.[169] Elle doit pourtant se prémunir de tout abandon de l'exercice de la compétence déléguée[170]. Le juge financier souligne ainsi que, par exemple, les collectivités ne vérifient pas systématiquement l'exactitude des comptes rendus financiers, dont le contenu pourrait pourtant avoir des répercussions sur une éventuelle

---

[164] CRC Picardie, lettre d'observations définitives, 28 octobre 1999, Commune de Laon, cité *in* **JENNEQUIN (A.)**, *Les contrôles des Chambres régionales des comptes sur la gestion déléguée des services publics*, Mémoire précité.

[165] **FAISANDIER (P.)**, *Services publics locaux en gestion déléguée. La vérification des comptes des délégations par les Chambres régionales des comptes*, Institut de la gestion déléguée, 1999, p. 9.

[166] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2003, Le service public commun la de la restauration collective en PACA, pp.650 et suivantes.

[167] *Ibidem*.

[168] Cour des comptes, rapport public pour 2009, Le service public de chauffage urbain de la ville de Paris, pp. 325 et 326.

[169] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1992, Le stationnement payant en Ile-de-France, p. 379 ; Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, La gestion déléguée du service public communal de la restauration collective en Ile-de-France, p. 350 ; Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers, p. 477.

[170] *A contrario*, voir Conseil d'Etat, 21 décembre 1906, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli, *Rec*., p. 962 : en l'espèce, le service demandé par les usagers n'était pas prévu par la convention de concession, et le Préfet ne pouvait donc pas exiger du concessionnaire l'exercice de cette mission.

renégociation du prix[171]. Ces contrôles, par trop superficiels, peuvent alors, à terme, entraîner des charges supplémentaires pour la personne publique.

La jurisprudence financière illustre l'insuffisance des contrôles opérés sur les délégations de service public, malgré les fortes implications financières de ces conventions. Cette insuffisance se trouve être tant le fait des réticences du délégataire à informer la collectivité que de la négligence la personne publique délégante.

De plus, le contrôle que doit effectuer la collectivité territoriale pâtit des échanges irréguliers entre celle-ci et son délégataire.

2 – 2 – Des échanges irréguliers entre l'autorité délégante et le délégataire

Les Chambres régionales des comptes considèrent que la personne publique délégante et le délégataire d'une mission de service public devraient fonctionner dans un dialogue permanent au cours de l'exécution de la convention. C'est une véritable relation qui devrait en principe se nouer entre ces deux cocontractants[172]. Le juge financier tente ainsi de favoriser la création de cellules de contrôle des délégations de service public. Ces cellules constitueraient ainsi les interlocuteurs privilégiés du délégataire qui assureraient un suivi régulier de la convention.

Cependant, quand une telle cellule est mise ne place, il s'avère que les agents qui la composent ne disposent pas nécessairement des compétences techniques suffisantes et manquent de plus de permanence[173]. Ces cellules ne favorisent donc que rarement un contrôle performant.

Les délégations de service public constituent un champ d'observations particulièrement riche pour le juge financier de par la diversité des activités qu'elles

---

[171] CRC Haute-Normandie, ROD, 3 mai 2004, Syndicat intercommunal d'assainissement de la Haute vallée d'Austreberthe, http://www.ccomptes.fr, p. 13.

[172] **MENEMENIS (A.)**, « Exécution des délégations de service public : rapports entre le délégant et le délégataire », *Contrats et marchés publics*, numéro spécial : *Dix ans de droit des délégations de services publics : bilan et perspectives*, Actes du colloque du 28 mars 2003, mai 2003, p. 39.

[173] CRC Rhône-Alpes, rapport d'observations définitives, 7 février 2003, Commune de Saint-Etienne, *cité in* **JENNEQUIN (A.)**, *Les contrôles des Chambres régionales des comptes sur la gestion déléguée des services publics*, Mémoire précité.

recouvrent, et du fait des conséquences financières qu'elles impliquent. La jurisprudence financière montre que ces conventions de délégation présentent encore, malgré la législation mise en place, des risques financiers pour les personnes publiques. L'analyse du juge financier met en évidence des causes diverses à ces problèmes. Les moyens techniques dont les collectivités disposent tant au stade de l'élaboration de la convention qu'à l'occasion du contrôle de l'exécution sont insuffisants. Ce contrôle est d'autant plus paralysé que le délégataire opère trop souvent une rétention d'informations et que la collectivité territoriale ne joue pas le rôle qui devrait être le sien. Parfois, c'est la convention elle-même qui pose problème, parce qu'elle met en place des rapports déséquilibrés entre les deux cocontractants ; mais aussi parce qu'elle peut comprendre des clauses illégales[174].

Le rôle du juge financier l'oblige à une analyse des aspects techniques et financiers de ces conventions, aspects que le juge administratif n'a pas nécessairement vocation à vérifier. S'il relève des éléments qu'il est possible de retrouver dans la jurisprudence du juge administratif (comme par exemple les règles relatives à la mise en concurrence), il développe néanmoins une jurisprudence qui dépasse les vérifications que le juge administratif peut lui-même opérer sur les délégations de service public.

A ce contrôle complet des délégations de service public s'ajoute un contrôle particulièrement exigeant sur les marchés publics.

§2 – Le contrôle du juge financier sur les marchés publics

Dans sa thèse, Simon FROMONT affirmait que « le droit public financier procure, parce qu'il réglemente le financement et le paiement des marchés publics, un éclairage global qui doit aider les acteurs de la commande publique à mieux se déterminer »[175]. Ainsi, le juge financier, parce qu'il détient un large panel d'informations qui touche à la dépense publique

---

[174] **BERTUCCI (J.Y.), DOYELLE (A.)**, « L'examen des conventions relatives aux marchés ou à des délégations de service public », *AJDA*, 1995, p. 204. Par exemple, il a pu être relevé que certaines délégations accordaient au délégataire des prérogatives de puissances publiques qui, en tant que telles, n'étaient pas susceptibles d'être déléguées. Tel est le cas du stationnement payant sur la voirie qui constitue une mesure de police administrative (CRC PACA, avis de contrôle des conventions, 6 juin 2002, Commune d'Aubagne, cité *in* **MILLER (G.), LEYAT (A.)**, « Les chambres régionales et territoriales des comptes et le contrôle des délégations de service public », *AJDA*, 2007, p. 1697) ; tel est encore le cas concernant la surveillance des enfants en matière de restauration scolaire (CRC Picardie, ROD, 1er juillet 2002, Commune de Coye-la-Forêt, http://www.ccomptes.fr ; voir également le rapport public annuel de la Cour des comptes pour 2005, La restauration collective en Alsace, http://www.ccomptes.fr, p. 657, pour une délégation de la surveillance des élèves à une association à laquelle a été déléguée la restauration collective de l'école).

[175] **FROMONT (S.)**, *Le droit des marchés publics à l'épreuve du droit public financier*, thèse précitée, p. 15.

dès l'origine de celle-ci, dispose « d'intéressantes informations (…) sur les conditions de préparation, de passation et d'exécution des marchés »[176].

Le juge financier se trouve donc être un magistrat en position privilégiée pour analyser tant la phase d'élaboration (A) que la phase d'exécution (B) des marchés publics.

A – Les interventions du juge financier relatives à la phase d'élaboration du marché public

La phase d'élaboration d'un marché public, à l'issue de laquelle est choisi le titulaire du marché, est strictement encadrée par le code des marchés publics. L'*intuitu personae*, si elle peut encore demeurer présente pour les délégations de service public, est, dans le cadre des marchés publics, totalement absente. Il semble néanmoins que, loin d'être considéré par les personnes publiques comme un moyen de protéger leurs intérêts, ce cadre réglementaire soit davantage vécu par celles-ci comme une contrainte. Les procédures et les principes imposés par les textes ne sont donc pas toujours respectés. Le juge financier dénonce ainsi à la fois une définition insuffisante des besoins de la personne publique (1), ainsi qu'une mise en concurrence sur de nombreux points critiquable (2).

1 – L'insuffisante définition des besoins critiquée par le juge financier

Le juge financier insiste fréquemment sur l'insuffisante définition préalable des besoins précédant la passation d'un marché public. Il critique ainsi « l'imprécision voire l'improvisation qui affectent trop souvent les opérations que réalisent les collectivités locales »[177]. Pourtant, le code des marchés publics prévoit que les besoins à satisfaire doivent être « déterminés avec précision », tant du point de vue de leur nature que de leur étendue[178]. Par le contrôle de la gestion, le juge financier met alors en évidence les conséquences que cette définition lacunaire pourra avoir sur la faisabilité du projet. Celle-ci doit être examinée

[176] **FABRE (F.J.)**, *Les marchés des collectivités locales*, Berger Levrault, 3ème édition, 1972, p. 145. Voir également **GODARD (J.)**, « La Cour des comptes et les marchés publics », *Revue des Marchés publics*, n° 240, 1989, p. 20.

[177] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1976, Collectivités locales et établissements publics nationaux, p. 62.

[178] Article 5 du code des marchés publics : « La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminés avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence en prenant en compte des objectifs de développement durable. Le ou les marchés ou accords-cadres conclus par le pouvoir adjudicateur ont pour objet exclusif de répondre à ces besoins ».

d'une part au regard des caractéristiques financières de celui-ci (1 – 1), d'autre part au regard de ses caractéristiques techniques (1 – 2).

Nécessairement, ces deux éléments doivent dès lors être pris en compte par la personne publique au moment de la phase de préparation d'un marché public. L'importance de cette analyse est donc soulignée par le juge financier qui montre alors, à l'occasion du contrôle de la gestion, comment l'insuffisante définition des besoins peut retentir sur la faisabilité du projet et entraîner des difficultés tant techniques qu'économiques[179].

1 – 1 – Les conséquences d'une définition insuffisante des besoins sur la faisabilité financière du projet

Un projet ne sera envisageable que dans la mesure où la collectivité publique est à même de l'assumer d'un point de vue financier. Le juge financier considère donc que des études préalables précises sont la condition d'une définition exacte de l'enveloppe budgétaire du projet. Sans définition correcte des besoins, impossible par conséquent de déterminer un coût le plus juste possible du marché considéré. La personne publique doit donc obligatoirement faire une estimation la plus précise possible du montant de l'opération, mais également de l'échelonnement des dépenses. Elle doit encore prévoir les mesures de financement nécessaires avant la passation du marché, et surtout avant le lancement des opérations[180]. Mal évalué financièrement, un projet de marché public pourra donc être réalisable en apparence, alors que, dans les faits, il est impossible à concrétiser au regard des moyens financiers dont dispose la personne publique au moment de la passation.

Ainsi, un budget imprécis à tout point de vue (montant des dépenses, mode de financement et échelonnement de celles-ci) pourra entraîner un accroissement important du montant initial du marché[181]. De ce fait, le coût total prévisionnel risque de se trouver en « réévaluation constante »[182]. Dès lors, avenants et marchés de régularisation se multiplient

---

[179] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1999, Les pratiques anticoncurrentielles de certaines collectivités locales, p. 746.

[180] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1975, Collectivités locales et établissements publics locaux, p. 75 : en l'espèce, la construction de logements décidée par l'Office public HLM du Calvados fut soumise à un délai d'exécution extrêmement long du fait du retard pris dans l'obtention des prêts sur lesquels comptait l'office et qui ne devait pas obtenir aussi facilement qu'il l'avait pensé.

[181] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1974, L'exécution du programme d'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon, p. 18.

[182] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2004, Du désamiantage à la rénovation du campus de Jussieu, p. 126 : en l'espèce, la première étude diagnostic rendue en 1996 avait estimé le coût de l'opération à 134 millions d'euros alors qu'une nouvelle étude en 2002 l'estimait à 800 millions d'euros.

pour faire face à ces nécessaires augmentations budgétaires[183]. Dans une telle hypothèse, la collectivité publique s'expose alors à un engagement de frais qui pourraient être finalement perdus s'il s'avérait que le projet n'était finalement pas faisable.

Si le projet est maintenu malgré les difficultés financières liées à sa réalisation, la personne publique risque alors de devoir payer des frais supplémentaires par rapport à ce qui était initialement prévu, frais qu'elle ne peut pas forcément assumer. Elle a alors recours aux emprunts. Sa situation financière est encore rendue plus délicate. Et ce d'autant plus que ces emprunts sont fréquemment contractés dans l'urgence à des taux très élevés[184].

Si la personne publique ne dispose pas des moyens de payer après l'exécution du marché, ce retard de paiement l'expose à devoir payer à son cocontractant des intérêts moratoires que ce dernier ne manquera pas de lui réclamer. Le coût de l'opération s'en trouve alors encore augmenté[185].

Une personne publique peut donc se trouver dans une situation particulièrement délicate suite à une définition insuffisante des besoins, de laquelle pourra découler une définition incorrecte du montant de l'opération envisagée. Conjointement ou non avec une détermination peu précise des besoins financiers, le juge financier relève fréquemment l'insuffisance des études relatives à la faisabilité technique d'un projet.

1 – 2 – Les conséquences d'une définition insuffisante des besoins sur la faisabilité technique du projet

Un projet ne sera réalisable que s'il n'existe pas d'obstacles techniques majeurs. La personne publique doit ainsi définir préalablement, et encore une fois avec précision, les contraintes techniques. L'analyse des contraintes techniques suppose une préparation exigeante des dossiers techniques. Le juge financier dénonce cependant le fait que des consultations soient parfois lancées sur des dossiers techniques et administratifs incomplets et

[183] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1976, Collectivités locales et établissements publics locaux, p. 63 : en l'espèce, le devis estimatif initial pour l'aménagement d'une salle des fêtes et d'un foyer culturel par une commune s'élevait à 764805 francs en 1965 alors que la dépense définitive atteignit 1915200 francs en 1973. Quatre vingt six avenants successifs avaient dû être passés pour travaux supplémentaires.
[184] *Ibidem* : en l'espèce, pour une dépense couverte dans l'immédiat en presque totalité par les emprunts.
[185] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1975, Collectivités locales et établissements publics locaux, p. 76.

insuffisamment renseignés. Les offres présentées par les entreprises sont alors hétérogènes. Cette hétérogénéité justifierait que soit envisagée une nouvelle consultation[186].

Parfois, les projets ne sont purement et simplement pas réalisables. Or, des études préalables défaillantes ne permettent pas de mettre en évidence ces obstacles tant qu'il n'y a pas eu un début d'exécution du marché, avec les suites financières négatives que cela impliquera pour la personne publique. Il en va ainsi, par exemple, de la faisabilité d'un projet mal évaluée du fait d'une étude insuffisante des sols. Alors que l'opération considérée (la construction d'un phare) présentait une difficulté particulière, celle-ci aurait justifié que le choix de l'offre n'intervienne qu'après, et non avant, que les résultats du troisième sondage n'ait été connus[187].[188]

De plus, sans études fiables, les collectivités publiques se trouvent en difficulté pour s'assurer des capacités professionnelles et financières du prestataire pour répondre à la commande publique. Le juge financier précise ainsi que la passation d'un marché « nécessite une identification rigoureuse des entreprises contractantes par l'ordonnateur qui doit disposer des attestations indiquant qu'elles satisfont aux conditions d'accès à la commande publique »[189]. En méconnaissant ces règles, la personne publique prend le risque de passer un marché public avec des entreprises sous-dimensionnées pour le chantier considéré[190].

Les collectivités territoriales donnent parfois le sentiment de ne pas avoir conscience de l'importance de l'évaluation des difficultés techniques que doivent mettre en œuvre les entreprises. Il peut ainsi se produire qu'elles laissent à ces dernières des délais insuffisants pour répondre à un appel d'offre. Le risque est alors de voir des entrepreneurs faire des offres sans avoir eu le temps d'analyser correctement la faisabilité de ce qu'ils proposent et leur capacité à assurer leur projet[191].

---

[186] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1988, Les marchés d'investissement passés par l'établissement public du parc de la Villette, p. 92.
[187] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1988, Le « Super phare » d'Ouessant, p. 102.
[188] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1974, L'exécution du programme d'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon, p. 18 : en l'espèce, le défaut d'études géologiques préalables avait entraîné des retards, source de déboires financiers pour la commune concernée. Mêmes conséquences du fait de l'utilisation de matériaux inadéquats dans une commune voisine.
[189] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2007, Les marchés de construction et de rénovation de l'office public d'HLM de Montereau, p. 509 : en l'espèce, deux entreprises sur les trois avec lesquelles il avait été passé un marché pour la construction de logements s'étaient révélées sous-dimensionnées et donc défaillantes. Elles furent placées en liquidation judiciaire, laissant alors l'office face à des travaux inachevés.
[190] *Ibidem*.
[191] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1988, Les marchés d'investissement passés par l'établissement public du parc de la Villette, précité, p. 92.

La faisabilité tant financière que technique d'un marché public doit en principe être analysée avec précision par la personne publique préalablement à la passation dudit marché. Néanmoins, les insuffisances dont souffrent les études préalables ont pour conséquence de ne pas mettre en avant la réalité du projet tel qu'il devra vraiment être réalisé. Les collectivités se lancent alors dans des opérations qui, financièrement, dépassent leurs capacités, et qui techniquement dépassent les capacités du cocontractant choisi ou ne sont tout simplement pas techniquement réalisables.

A une définition des besoins imparfaite s'ajoutent des carences qui touchent cette fois aux procédures de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics.

2 – Une mise en concurrence critiquée par le juge financier

Les carences qui touchent la mise en œuvre des règles de concurrence lors de la passation d'un marché public s'expliquent tout d'abord par l'insuffisante détermination des besoins de personne publique. Comme le souligne Simon FROMONT, « la caractérisation initiale des besoins ne constitue pas une simple profession de foi à destination des collectivités publiques. En effet, c'est de cette définition première que va dépendre l'effectivité et la réalité de la mise en concurrence »[192]. Ensuite, il existe parfois une véritable réticence des personnes publiques à assurer une mise en concurrence conforme aux dispositions du code des marchés publics. Le juge financier relève ainsi «la réticence des décideurs locaux à s'en remettre entièrement au verdict de la concurrence »[193].

Les critiques que porte le juge financier sur l'application des règles de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics mettent d'une part en évidence des cas d'absence totale de mise en concurrence (2 – 1), d'autre part des cas où la mise en concurrence va être faussée (2 – 2).

[192] **FROMONT (S.)**, *Le droit des marchés publics à l'épreuve du droit public financier*, thèse précitée, p. 301.
[193] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1999, Les pratiques anticoncurrentielles de certaines collectivités locales, p. 746.

2 – 1 – Une absence totale de mise en concurrence dénoncée par le juge financier

La jurisprudence financière constate que, dans certaines hypothèses, la personne publique ne met en œuvre aucune mise en concurrence : soit qu'il y a passation d'un marché public et la collectivité contourne à tort l'obligation de mise en concurrence en recourant à des procédures exceptionnelles ; soit qu'il devrait y avoir passation d'un marché public, mais la personne publique passe outre purement et simplement cette obligation.

D'une part, les collectivités territoriales vont recourir à des procédures qui, en principe, ne se justifient que dans des cas de figure qui doivent demeurer exceptionnels. Pour autant, le juge financier dénonce un usage fréquent et irrégulier de celles-ci. C'est ainsi que plusieurs motifs invoqués pour fonder le choix de ces procédures exceptionnelles sont parfois considérés comme injustifiés par le juge financier.

Tout d'abord, les collectivités publiques invoquent fréquemment l'urgence. Elles recourent dès lors à des marchés négociés alors que le juge financier constate que l'urgence n'est pas avérée[194]. De plus, quand l'urgence existe réellement, elle résulte bien souvent d'une situation liée aux carences préalables des personnes publiques et à leur manque d'anticipation. Ainsi, le juge financier met en avant le fait que certains chantiers sont lancés avec retard alors même qu'ils sont programmés de longue date[195]. Dans d'autres hypothèses, c'est la programmation des travaux qui n'a pas été prévue en temps utile[196].

Ensuite, les collectivités publiques invoquent l'impossibilité de la mise en concurrence en raison du savoir-faire particulier détenu par une entreprise. Celle-ci est donc seule susceptible de répondre à l'offre considérée. Pourtant, le juge financier constate que certaines personnes publiques contractent de gré à gré, alors même qu'aucune nécessité technique ne justifie l'utilisation de cette procédure[197]. Il précise ainsi que le choix du candidat ne peut, dans ce cadre, que dépendre de la qualification et de l'expérience de celui-ci, et que l'argument du savoir-faire particulier ne peut être retenu que pour « des travaux très

---

[194] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1974, Missions interministérielles d'aménagement touristique, p. 18.

[195] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1988, Les marchés d'investissement passés par l'établissement public du parc de la Villette, p. 91. En l'espèce, la procédure écrite sommaire prévue par les textes en cas d'urgence n'a même pas été respectée.

[196] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2004, Du désamiantage à la rénovation du campus de Jussieu, p. 123.

[197] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1974, Missions interministérielles d'aménagement touristique, p. 18.

spécialisés ou particulièrement difficiles »[198]. Et le juge financier de considérer que les entreprises choisies pour ce motif dans le cadre d'un marché sans mise en concurrence doivent être « des spécialistes éprouvés des tâches confiées »[199]. Parfois, le juge financier constate même que la personne publique avance une absence de concurrents, alors même que les observations du juge démontrent qu'il existe pourtant de nombreux concurrents potentiels sur le secteur concerné[200].

Enfin, une autre technique employée par les collectivités pour contourner l'obligation de mise en concurrence consiste à recourir aux marchés fractionnés. Soit le marché global est alors divisé en une multitude de marchés de faible somme. Soit il se compose d'une tranche ferme et d'une tranche conditionnelle. Mais le juge financier insiste sur le fait que ce choix n'est légitime que dans la mesure où il se justifie d'un point de vue technique et financier. Or, la jurisprudence financière démontre un recours abusif aux marchés fractionnés dans la mesure où « les justifications économiques, techniques ou financières (…) ne sont pas toujours établies »[201]. Ainsi, par exemple, le fractionnement d'un marché en marchés de petite somme ne paraît pas justifié lorsqu'une proportion importante de ces derniers est confiée à une seule et même entreprise. Le montant de la somme de ces différentes prestations aurait donc justifié une mise en concurrence[202].

Les personnes publiques recourent également à de véritables stratagèmes que le juge financier qualifie de « montages anticoncurrentiels complexes ayant pour effet, sinon pour objet, de limiter, voire d'éluder l'obligation de mise en concurrence »[203]. Le juge financier souligne ainsi que ces formules contractuelles sont souvent mises en œuvre alors que les conditions prévues par la réglementation et précisées par le juge administratif ne sont pas réunies[204]. Plusieurs formes de « montages anticoncurrentiels complexes » sont mises en

---

[198] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1975, Les marchés d'études des administrations publiques, p. 22.

[199] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, La bibliothèque nationale de France, p. 235 : en l'espèce, le juge financier relève que si 74% des 72 marchés d'assistance ont été passés en application des dispositions dispensant de toute mise en concurrence préalable lorsque les besoins ne peuvent être satisfaits que par une entreprise donnée du fait de nécessités techniques et du savoir-faire particulier de cette dernière, aucun des contrats passés ne justifiait en fait le recours à cette procédure simplifiée.

[200] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1988, Les marchés d'investissement passés par l'établissement public du parc de la Villette, p. 89 : en l'espèce, un ingénieur conseil en électricité avait bénéficié d'une vingtaine de contrats ou commandes sans jamais avoir été mis en concurrence alors qu'il existait au moins une trentaine d'ingénieurs de ce type sur la région Ile-de-France.

[201] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2000, L'organisation de la coupe du monde de football 1998, p. 274 ; voir également Cour des comptes, rapport public annuel pour 1999, Les pratiques anticoncurrentielles de certaines collectivités locales, p. 745.

[202] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1974, Le Centre national pour l'exploitation des océans, p. 61.

[203] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1999, Les pratiques anticoncurrentielles de certaines collectivités locales, pp. 751 et suivantes.

[204] *Idem*, p. 752.

évidence par la jurisprudence financière. Certains correspondent, par exemple, aux marchés de conception-réalisation. Il s'agit, dans ce cadre, de confier à une même entreprise tant les études que les travaux pour la réalisation d'un ouvrage donné. Le juge financier précise cependant que cette formule ne se justifie que la mesure où il existe des raisons techniques qui nécessitent d'associer l'entrepreneur aux études. Or, trop fréquemment, cette condition n'est pas remplie et le juge dénombre beaucoup de cas pour lesquels il n'existe pas de « difficultés techniques particulières »[205]. Une seconde forme de montage peut être constituée par les marchés d'entreprise de travaux publics (METP) qui associent, quant à eux, marché d'entreprise et exploitation d'un service public. Le juge financier rappelle ici que le critère de l'exploitation d'un service public est « selon le Conseil d'Etat, déterminant pour qualifier un METP »[206]. Or, il s'avère que cette formule est appliquée « à de simples travaux suivis de prestations d'entretien ou de maintenance »[207]. Les grandes entreprises sont ainsi favorisées par ce type de contrat. En effet, un seul et même marché est passé pour un ensemble de prestations alors que des marchés distincts auraient dû être conclus. Le juge financier fait alors écho à la jurisprudence du juge administratif et n'hésite pas à rappeler celle-ci[208].

D'autre part, les personnes publiques peuvent décider de contourner le code des marchés publics, et donc ne pas passer un marché public alors que tel devrait être le cas. Les collectivités mettent en place des « montages anticoncurrentiels complexes » qui n'ont plus pour seul effet de limiter la concurrence mais qui y font purement et simplement obstacle. C'est l'hypothèse dans laquelle la personne publique contracte avec l'une de ses sociétés d'économie mixte. Les liens privilégiés qu'elles entretiennent donnent alors à la collectivité territoriale le sentiment qu'elle peut s'affranchir des obligations de mise en concurrence. Or, le juge financier rappelle la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle un tel contrat est un marché public nonobstant les relations particulières qui existent entre les parties. Et de souligner l'importance des sommes bien souvent en jeu[209].

---

[205] *Idem*, p. 753.
[206] *Idem*, p. 754.
[207] *Ibidem*.
[208] *Ibidem* : par exemple, le juge financier indique que le juge administratif a pu requalifier un METP qui prévoyait des travaux de rénovation puis d'entretien de la voirie publique pour quinze années en marché de travaux publics, ce METP assurant un véritable monopole de l'entreprise concernée. Le juge financier rappelle encore le risque d'annulation des décisions qui fondent la signature de tels contrats.
[209] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1999, Les pratiques anticoncurrentielles de certaines collectivités locales, p. 763 : la Cour des comptes cite, par exemple, le cas de la ville d'Aubagne qui avait confié, pour la somme importante de 14 millions de francs, des prestations de services informatiques à l'une de ses sociétés d'économie mixte, alors même que l'initiative privée n'était pas défaillante ; elle cite encore le cas du département des Hauts-de-Seine qui avait confié des prestations de services et des études à l'une de ses société d'économie mixte sans mise en concurrence pour une somme totale de 440 millions de francs.

C'est encore l'hypothèse où une association reçoit une subvention qui « constitue en réalité la contrepartie de prestations de services »[210].

Surtout, les collectivités territoriales recourent parfois à des personnes privées pour que celles-ci agissent pour leur compte afin d'échapper aux contraintes du code des marchés publics. Le juge financier dénonce alors cette interposition de la personne privée entre l'entreprise cocontractante et la personne publique, qui est en fait la véritable partie au contrat. Ainsi en est-il lorsqu'une association, dépourvue de réelle autonomie, sert de « relais à l'action » de la collectivité[211]. Ou encore d'une société d'économie mixte qui agit pour le compte d'une collectivité publique : elle « est tenue d'appliquer les règles qui s'imposent à cette dernière, et, en particulier, lorsqu'il y a lieu, le code des marchés publics »[212].

L'absence totale de mise en concurrence dénoncée par le juge financier découle donc d'une part, du recours à des procédures exceptionnelles inadaptées à la relation contractuelle considérée, d'autre part à un contournement pure et simple du code des marchés publics.

De plus, et même si la mise en concurrence est organisée, celle-ci peut être faussée du fait d'une application irrégulière des règles. En d'autres termes, la procédure de mise en concurrence ne peut remplir l'une de ses fonctions, à savoir assurer l'égalité entre les candidats.

2 – 2 – Une mise en concurrence faussée dénoncée par le juge financier

Alors même que la collectivité publique recourt aux procédures de mise en concurrence, celles-ci peuvent être mises en œuvre de façon irrégulière, et sont ainsi faussées. La mise en concurrence n'est donc en fait qu'apparente.

Ainsi, les personnes publiques n'hésitent pas, dans certains cas, à attribuer le marché « avant le terme des procédures officielles de sélection »[213]. Par conséquent, il y a bien eu mise en œuvre d'une procédure de mise en concurrence, mais celle-ci n'a pas été menée à

[210] *Idem*, p. 765.
[211] *Ibidem*.
[212] *Idem*, p. 763.
[213] Cour des comptes, rapport public pour 1999, Les pratiques anticoncurrentielles de certaines collectivités locales, p. 745.

terme. Finalement, il n'est pas certain que le candidat choisi soit donc celui qui l'aurait été si la procédure avait été totalement respectée.

Le juge financier a pu encore relever des irrégularités touchant aux procédures d'appel d'offres elles-mêmes. Il note ainsi qu'il existe « des indices récurrents et concordants de non conformité des procédures »[214]. Ces indices peuvent d'ailleurs être relevés tout au long de celles-ci. Tout d'abord, concernant la phase de l'appel d'offres, il existe des défaillances dans la publication des avis, ce qui peut constituer une entrave au bon déroulement de l'appel d'offres[215]. A ce stade, les collectivités n'hésitent pas, de plus, à déclarer prétendument infructueux des appels d'offre, et ce de façon systématique, « afin de justifier des négociations directes avec les entreprises »[216]. Dans certains, cas, des appels d'offres sont déclarés infructueux tout simplement parce qu'une entreprise avec laquelle aucun contrat n'a été passé, a déjà exécuté la plus grande partie des travaux considérés[217]. Ensuite, au stade du dépouillement des offres, il arrive que des candidats puissent être admis à participer à celui-ci, ce qui bien évidemment n'est pas souhaitable en termes d'égalité des candidatures[218].

De plus, il y a parfois une mise en concurrence qui n'est qu'apparente. C'est la position occupée par certaines entreprises qui peut constituer un véritable obstacle à une concurrence réelle. Elles peuvent en effet se trouver en position dominante parce qu'elles disposent d'un monopole technique concernant les prestations qui doivent être exécutées[219]. Elles peuvent également être en position dominante parce qu'elles sont déjà prépondérantes sur le site concerné par le marché, et il est dès lors très difficile pour les autres entreprises de s'imposer. Tel est par exemple l'hypothèse avantageuse dans laquelle peuvent se trouver des sous-traitants[220]. Ou tel est le cas encore des entreprises ayant déjà travaillé sur d'autres chantiers avec les personnes désormais responsables du chantier de la personne publique

---

[214] *Idem*, p. 746.
[215] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1993, La conduite par les collectivités territoriales de leurs opérations d'investissement – la mise en concurrence des entreprises, p. 225.
[216] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1999, Les pratiques anticoncurrentielles de certaines collectivités locales, p. 745.
[217] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1988, Les marchés d'investissement passés par l'établissement public par de la Villette, p. 90.
[218] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1985, Défaillance dans la gestion de certains hôpitaux publics, p. 154.
[219] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2004, Du désamiantage à la rénovation du campus de Jussieu, p. 124 : en l'espèce, pour un monopole technique en matière de traitement des déchets et de travaux de dépoussiérage.
[220] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1988, Les marchés d'investissement passés par l'établissement public du parc de la Villette, p. 90.

concerné par le marché public considéré[221]. Certaines de ces entreprises disposent même parfois d'une telle assise sur le site qu'elles sont à même de pouvoir imposer leurs propres exigences au maître d'ouvrage[222].

Le juge financier tente, en dénonçant les nombreuses irrégularités touchant aux procédures de mise en concurrence, de faire prendre conscience aux collectivités territoriales des risques qui peuvent exister pour elles en cas d'irrespect de ces obligations. D'un point de vue économique, elles se privent de la possibilité de comparer différentes offres, et donc de faire un véritable choix protecteur de l'intérêt des finances publiques. D'un point de vue juridique, « le recours à des montages illégaux crée une insécurité juridique préjudiciable à l'intérêt public » de par le risque d'annulation par le juge administratif[223].

Les observations du juge financier relatives à la phase d'élaboration des marchés publics illustrent combien, malgré l'encadrement textuel de ces procédures, il est encore difficile d'en assurer une application régulière. Les textes se heurtent à la réticence des décideurs locaux. Cette réticence s'explique sans doute par la préférence locale dont certains veulent faire preuve[224]. Ils se heurtent également à la négligence de ceux-ci quant à l'analyse des situations, à laquelle s'ajoute parfois un manque de moyens techniques.

Outre les insuffisances dénoncées au stade de l'élaboration des marchés, le juge financier constate également des défaillances dans la phase d'exécution de ces derniers.

B – Les interventions du juge financier relatives à la phase d'exécution du marché public

Le juge financier a l'occasion, dans le cadre de son contrôle juridictionnel, de se pencher sur la phase d'exécution des marchés publics. Il effectue ainsi un « encadrement du paiement de la commande publique »[225]. En effet, lors du contrôle des comptes des comptables publics, le juge des comptes s'assure, notamment, de l'exactitude des calculs de

---

[221] *Ibidem*.
[222] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2004, Du désamiantage à la rénovation du campus de Jussieu, p. 124.
[223] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1999, Les pratiques anticoncurrentielles de certaines collectivités locales, p. 770.
[224] *Idem*, p. 744.
[225] **FROMONT (S.)**, *Le droit des marchés publics à l'épreuve du droit public financier*, Thèse précitée, p. 519.

liquidation, et donc de l'application régulière des clauses prévoyant pénalités de retard et intérêts moratoires, acomptes et avances.

Néanmoins, ces interventions demeurent limitées[226] dans ce cadre. Elles sont donc utilement complétées lors du contrôle non juridictionnel du juge financier. Ce dernier analyse en effet les modalités d'exécution du marché public (1), ainsi que la qualité du contrôle effectué sur l'entreprise cocontractante (2).

1 – Une analyse des modalités d'exécution par le juge financier

Le juge financier note que les stipulations initiales d'un marché public ne sont bien souvent pas celles qui sont finalement exécutées. En effet, l'insuffisante définition des besoins entraîne un recours abusif aux avenants (1 – 1). Dès lors, les prévisions, tant en termes de coût que de délais, ne se trouvent que trop rarement respectées (1 – 2).

1 – 1 – Un recours abusif aux avenants dénoncé par le juge financier

Pendant la phase d'exécution des marchés publics, les personnes publiques usent des avenants sans modération[227]. Autrement dit, les stipulations initiales du marché se trouvent être à plusieurs reprises modifiées. Il est bien évident qu'il ne s'agit pas, pour le juge financier, de dénoncer ces pratiques de façon systématique. En effet, il est parfois nécessaire de conclure des avenants afin d'adapter certaines clauses du marché considéré. Cette hypothèse est d'ailleurs prévue dans le code des marchés publics.

Il faut néanmoins que certaines conditions soient remplies. Le code des marchés publics prévoit en effet que des avenants peuvent être conclus si sont révélées des sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties. En dehors de ce cas, et lorsqu'il s'agit de modifier substantiellement le contenu d'un marché, le juge financier considère alors qu'un nouveau marché public doit être contracté. Ainsi en est-il quand l'économie du marché public se trouve bouleversée par différents avenants dans des proportions telles qu'il est

[226] D'autant plus que le juge des comptes n'est plus autorisé à effectuer le calcul des seuils de mise en concurrence depuis le décret n° 2003-301 du 2 avril 2003, *modifiant le code général des collectivités territoriales*, JO du 3 avril 2003, p. 5874.

[227] Dans son rapport public pour 1999, la Cour des comptes souligne que sur 864 lettres de Chambres régionales des comptes, près de 200 évoquent un recours abusif aux avenants et le non respect des seuils de passation des marchés publics (rapport précité, p. 745).

possible d'envisager que le marché passé initialement n'est pas celui finalement exécuté[228]. Ou encore lorsque « la spécification et la consistance même des prestations initialement prévues » ont été totalement modifiées[229].

Le recours à la technique de l'avenant est encore critiquable lorsque celui-ci intervient non pas en amont, mais en aval de l'exécution d'une prestation considérée. Ainsi, parfois, des avenants de régularisation sont passés après l'exécution de travaux supplémentaires par les entreprises titulaires des marchés considérés[230].

Le juge financier insiste alors sur les conséquences négatives, pour les personnes publiques, qui découlent d'un recours abusif aux avenants tout au long de l'exécution des marchés publics.

1 – 2 – La mise en évidence des conséquences négatives du fait d'un recours abusif aux avenants

En recourant de façon immodérée aux avenants, les collectivités territoriales se placent dans une situation potentiellement dangereuse pour leurs finances, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, elles passent des avenants dans des circonstances qui auraient justifié une nouvelle mise en concurrence, et donc la passation d'un nouveau marché. Le montant réel des travaux n'est donc pas pris en compte et les seuils de mise en concurrence ne sont donc pas respectés[231]. Une circulaire d'application du code des marchés publics en date du 8 janvier 2004 dispose en ce sens « qu'une augmentation par avenant de 15 % à 20 % ou plus du prix d'un marché est susceptible d'être regardée par le juge administratif comme bouleversant l'économie du contrat »[232].

---

[228] Cour des comptes, rapport public pour 2004, Du désamiantage à la rénovation du campus de Jussieu, pp. 124 – 125 : pour des avenants, en l'espèce, touchant à six marchés de maîtrise d'œuvre et d'assistance du maître d'ouvrage et dont le montant a augmenté de 12 à 83 % selon les cas.
[229] Cour des comptes, rapport public pour 1998, La bibliothèque nationale de France, p. 236.
[230] Cour des comptes, rapport public pour 2007, La gestion des fonds publics par la Polynésie française, p. 605.
[231] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1988, Les marchés d'investissement passés par l'établissement public du parc de la Villette, p. 91 : en l'espèce, certains travaux auraient dû donner lieu, compte tenu de leur montant, de leur nature ou de leur destination à d'autres ouvrages, à une mise en concurrence.
[232] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2004, Du désamiantage à la rénovation du campus de Jussieu, pp. 124.

Ensuite, au-delà du fait de constituer un obstacle à la concurrence, la passation d'avenants est susceptible d'augmenter considérablement le montant des dépenses attachées à un marché public[233]. Les coûts sont parfois largement dépassés alors que les collectivités territoriales n'ont pas nécessairement anticipé cette augmentation. Le risque est alors de voir se multiplier les emprunts, dont les intérêts ne font alors qu'accroître le risque financier.

Enfin, un nombre d'avenants successifs entraînera, dans nombre de cas, une augmentation des délais d'exécution. Ceci pourra avoir des conséquences financières puisque la personne publique ne pourra disposer, dans le temps imparti initialement, de la prestation fournie[234].

De par la passation de nombreux avenants, les prévisions initiales du marché public considéré ne sont pas respectées, engendrant ainsi pour la personne publique des conséquences financières négatives. Présentés par certaines collectivités comme « une mesure d'assouplissement de la gestion » d'un marché public[235], un avenant ne devrait donc intervenir, au cours de l'exécution d'un marché public, que de façon exceptionnelle. L'analyse pointilleuse effectuée ici par le juge financier illustre une certaine facilité avec laquelle les collectivités territoriales s'affranchissent des textes qui constituent pour elles des protections, notamment financières et qu'elles devraient considérer comme telles.

Ces critiques relatives aux modalités d'exécution se doublent de critiques portant sur le degré d'efficacité du contrôle effectué par les personnes publiques sur l'exécution d'un marché public.

2 – Un contrôle insuffisant sur l'exécution du marché public par le cocontractant dénoncé par le juge financier

Le juge financier met en évidence de nombreuses insuffisances relatives au contrôle que la personne publique devrait effectuer sur son cocontractant, quant à l'exécution de la prestation pour laquelle le marché public a été passé. Il souligne ainsi l'inefficacité des interventions de l'administration en cas d'inexécution des prestations, de par leur tardiveté ou

[233] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1988, Le « super phare » d'Ouessant, p. 103 : le projet initial fixait à dix-sept mois la durée de la réalisation alors qu'elle fut de trente trois mois.
[234] *Ibidem* : en l'espèce, une augmentation du coût global de 120 %.
[235] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, La bibliothèque nationale de France, p. 236.

leur absence de fermeté[236]. D'une part, le contrôle est jugé défaillant quant à l'appréciation de l'adéquation de la prestation fournie par rapport à ce qui était prévu au contrat (2 – 1). D'autre part, le juge financier note que les collectivités publiques font preuve, financièrement, d'une certaine indulgence vis-à-vis de leurs cocontractants (2 – 2).

2 – 1 – Un contrôle jugé insuffisant sur la prestation réalisée par le cocontractant de l'administration

Les prestations fournies par les entreprises cocontractantes de l'administration dans le cadre d'un marché public ne font bien souvent pas l'objet de vérifications suffisamment précises de la part de la personne publique. Leur technicité peut expliquer sans doute que la collectivité publique se trouve démunie face à l'exécution de certaines prestations. Elle ne dispose pas nécessairement des personnes compétentes pour s'assurer que la mise en œuvre du marché correspond effectivement à celle prévue. Elle demeure donc relativement dépendante des éléments apportés par l'entreprise.

Pour autant, et en dehors de cet aspect technique, les personnes publiques font parfois preuve d'une réelle négligence en la matière.

Par conséquent, et sans qu'une analyse technique poussée soit nécessaire, la Cour des comptes a pu mettre en évidence le fait que certains prestataires n'hésitent pas à modifier les obligations qui sont les leurs sans que cette situation n'entraîne pour eux de conséquences quelles qu'elles soient. Ainsi, pour une étude demandée par le Ministère de la Santé, le titulaire du marché avait réduit unilatéralement son champ d'investigation. De ce fait, l'étude qu'il avait rédigée était inutilisable. Il avait néanmoins été intégralement payé[237].

Parfois, les personnes publiques ne se donnent tout simplement pas les moyens de vérifier la correcte exécution des prestations. La Cour des comptes a ainsi relevé, dans son rapport public annuel pour 1998, une réception fictive de travaux pour la réalisation de la Bibliothèque Nationale de France. Cette réception avait été faite de façon prématurée. Postérieurement, des travaux avaient encore été effectués, nécessitant la délivrance (irrégulière) d'ordres de services. De cette façon, il ne faisait pas de doute que la personne

[236] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1975, Les marchés d'études des administrations publiques, p. 25.
[237] *Ibidem*.

publique n'avait pu s'assurer de la qualité de la prestation fournie et de son adéquation avec les prévisions initiales du marché puisque l'exécution de la prestation n'était pas terminée.

Ces irrégularités constituent de toute évidence un risque de ne pas obtenir, au final, la prestation pour laquelle le marché a été passé. Mais au-delà, elles sont sources de conséquences financières graves pour les deniers publics. En effet, le paiement des travaux effectués postérieurement à leur réception a, en toute logique, été bloqué par le comptable public. Ce refus de paiement a dès lors entraîné des retards de paiement du cocontractant pour des prestations qu'il avait pourtant réalisées. De ce fait, et nonobstant l'irrégularité d'une réception des travaux fictive, l'entreprise cocontractante devait bénéficier d'intérêts moratoires versés par la personne publique[238].

Au contrôle insuffisant effectué sur les prestations réalisées par l'entreprise cocontractante s'ajoute une attitude particulièrement indulgente et financièrement favorable des personnes publiques envers l'autre partie, même en cas de défaillance de celle-ci.

2 – 2 – Une indulgence financière critiquable vis-à-vis des défaillances du cocontractant de l'administration

Malgré les conséquences qu'une telle attitude implique d'un point de vue financier, il arrive fréquemment que le juge financier relève que la personne publique fasse preuve d'indulgence vis-à-vis de l'entreprise cocontractante. Autrement dit, et curieusement, les collectivités ne tirent pas nécessairement toutes les conséquences financières des défaillances du cocontractant. Cette position s'explique difficilement, d'autant plus que la personne publique devrait, au contraire, être en position de force dans une telle hypothèse. D'une part, la situation est celle d'un cocontractant qui n'a pas rempli, totalement ou partiellement, ses obligations. D'autre part, l'administration a les moyens de faire appliquer les sanctions financières qui s'imposent. L'indulgence dont font ici preuve les personnes publiques ne manque donc pas de faire régulièrement l'objet d'observations de la part du juge financier.

Des dépassements de délais ou de devis devraient, en principe, avoir un impact sur la rémunération du prestataire. Ce n'est pourtant pas nécessairement le cas[239]. En d'autres

[238] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, La Bibliothèque nationale de France, p. 237.
[239] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1999, Les pratiques anticoncurrentielles de certaines collectivités locales, p. 746.

termes, les autorités responsables du contrôle de l'exécution des marchés publics au sein des personnes publiques ferment les yeux sur les insuffisances de leurs cocontractants.

Parfois, le marché public lui-même ne permet pas à la personne publique de sanctionner financièrement l'entreprise avec laquelle elle a passé le contrat. En effet, il ne contient aucune clause relative aux pénalités de retard dues par le prestataire en cas de retard d'exécution de ses obligations[240].

Il n'est de plus pas rare que la juridiction financière observe des cas de paiement de prestations sans que celles-ci aient tout simplement été réalisées. S'il est possible d'envisager le paiement d'acomptes à l'entreprise cocontractante, il n'en demeure pas moins que cette pratique doit rester l'exception et être justifiée[241]. De plus, le versement d'acomptes ne fait pas obstacle à l'obligation pour la personne publique de s'assurer que les prestations sont finalement effectuées en totalité. Or, dans certains cas, aucune démarche pour obtenir le remboursement desdits acomptes n'est effectuée par les personnes publiques[242]. Ces dernières font ainsi preuve d'un désintérêt trop fréquent en la matière en ne s'assurant pas du paiement d'un prix en correspondance avec la prestation fournie.

Le juge financier dénonce une certaine inconscience des personnes publiques quant aux risques financiers qu'elles prennent du fait d'un contrôle extrêmement lacunaire des prestations accomplies par le titulaire du marché considéré, et du peu de conséquences financières qu'elles tirent des insuffisances du prestataire. Les irrégularités constatées au cours de la phase d'exécution d'un marché public démontrent encore l'importance de la phase préparatoire, et donc la nécessité, pour les personnes publiques, de faire preuve de davantage de rigueur, et ce dès la naissance du projet considéré.

L'analyse du juge financier sur les délégations de service public et les marchés publics, de leur conception à leur exécution, illustre une application trop souvent irrégulière des textes, et donc une utilisation insatisfaisante des deniers publics. Le juge financier ne se limite pas cependant à la seule dénonciation de ces abus. Ses observations démontrent une volonté pédagogique vis-à-vis des personnes publiques, afin que celles-ci modifient leurs comportements, et dépasse le seul contrôle de la légalité. Il rappelle en effet systématiquement

[240] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1975, Les marchés d'études des administrations publiques, p. 25.
[241] *Idem*, p. 24.
[242] *Idem,* p. 25.

les règles et principes applicables, tant textuels que jurisprudentiels. Il se fait alors l'écho du juge administratif. Surtout, il insiste sur les conséquences négatives que certaines pratiques peuvent engendrer, tant financièrement que juridiquement[243]. Enfin, il propose des solutions. D'une part, le juge financier souligne parfois la nécessité de modifier la législation et la réglementation. Ainsi, le rapport public de la Cour des comptes pour 1999 dénonce les « imperfections du cadre juridique » de la commande publique, et démontre « la difficulté à appliquer les règles de mise en concurrence constituant une source de risques », et donc la nécessaire adaptation de ce cadre[244]. D'autre part, le juge financier propose des améliorations de fonctionnement au sein même de la personne publique, réorganisation des services des marchés publics, meilleure définition des compétences au sein de la fonction achats, ou encore amélioration de l'outil informatique afin d'assurer une meilleure détection des seuils et de vérifier les délais de mandatement[245]. L'approche du juge financier est donc certes critique, mais se veut également constructive[246].

Le juge financier adopte une approche comparable quand il s'agit pour lui de contrôler la gestion des personnels administratifs. A partir d'une analyse critique, tant de l'application des textes que de certaines pratiques, le juge financier propose aux personnes publiques des solutions afin de palier les insuffisances constatées.

---

[243] La Cour des comptes insiste sur le fait que « les collectivités sont aujourd'hui confrontées à la menace de lourds contentieux devant les juridictions administratives, comme le montre le développement des instances engagées par des entreprises s'estimant lésées à l'issue d'une mise en compétition non équitable ». Elle souligne encore les risques judiciaires pour les élus locaux, ordonnateurs et dirigeants d'établissements publics. Enfin, elle rappelle le risque pour les comptables publics d'accepter de payer des entreprises alors qu'il existe des irrégularités (rapport public annuel pour 1999, Les pratiques anticoncurrentielles de certaines collectivités locales, précité, p. 748).

[244] *Idem*, pp. 747 et 748.

[245] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2000, Les suites données aux observations des chambres régionales et territoriales des comptes, pp. 95-96.

[246] Les observations du juge financier peuvent d'ailleurs aboutir à un réexamen de l'ensemble d'un dispositif contractuel, tant dans sa composante technique que dans sa composante financière (*Idem*, p. 96).

SECTION 2 – LE CONTROLE PAR LE JUGE FINANCIER DE LA GESTION DES PERSONNELS ADMINISTRATIFS

La gestion des personnels administratifs fait l'objet d'études régulières de la part de la Cour des comptes. Cette redondance s'explique aisément au regard de l'importance des effectifs concernés et des dépenses qui y sont associées.

Le versement de sommes d'argent aux personnels administratifs à titre de salaire, de prime, d'indemnité ou d'avantages divers est encadré par les textes. Autrement dit, les personnes publiques ne disposent pas en la matière d'une liberté pleine et entière. Elles se doivent de respecter la législation et la réglementation édictées en la matière. Ceci amène alors nécessairement le juge financier à devoir vérifier la légalité des décisions à l'origine des dépenses consacrées aux personnels des administrations (§1).

Au-delà de ce contrôle de légalité, le juge financier examine les modalités de gestion des ressources humaines (§2). En effet, face aux sommes engagées, il est indéniable que les personnes publiques ne peuvent se soustraire à cette gestion qui consiste à déterminer de façon certaine le niveau des effectifs, leur répartition, les besoins des différentes administrations et à mettre en place une adaptation des effectifs en conséquence.

§1 – Le contrôle sur la légalité des décisions à l'origine des dépenses de personnels

La masse salariale représente une part importante du budget des administrations. Les sommes engagées dans ce cadre font donc l'objet de toute l'attention du juge financier. A l'occasion du contrôle de la gestion, et malgré un fort encadrement textuel, le juge relève néanmoins régulièrement de nombreuses illégalités en la matière. L'irrégularité tient d'une part à l'illégalité de l'existence même de la dépense considérée (A), d'autre part à l'illégalité du montant de celle-ci (B).

A – L'illégalité des dépenses de personnels au regard de leur existence même

Outre la rémunération principale, les agents de l'administration peuvent percevoir des éléments de rémunérations complémentaires, à savoir des rémunérations accessoires (primes et indemnités) (1) et avantages en nature (2). Dans l'un et l'autre cas, l'existence de la

rémunération complémentaire est subordonnée au respect de certaines conditions qui, si elles ne sont pas remplies, font en principe obstacle à l'octroi de la rémunération considérée, celle-ci étant alors considérée comme illégale.

1 – L'illégalité touchant aux rémunérations accessoires dénoncée par le juge financier

Le versement d'une prime ou d'une indemnité à un agent de l'administration est soumis à l'existence d'un texte applicable à la situation de l'agent considéré. Ce texte constitue donc le fondement légal de la rémunération accessoire. Si la rémunération n'est pas prévue par un texte, son existence est dès lors illégale (1 – 1). Le juge financier s'assure, de plus, de l'applicabilité du texte à la situation considérée (1 – 2).

1 – 1 – Des rémunérations accessoires non prévues par les textes

Dans l'hypothèse où les rémunérations accessoires ne sont pas prévues par les textes, elles n'ont pas de base légale et donc pas d'existence légale.

Lorsque le texte n'existe tout simplement pas, la rémunération versée sera nécessairement illégale. Ainsi, sont, par exemple, irrégulières des indemnités compensatrices non prévues par la loi et versées par une collectivité à des agents en lieu et place d'une mise à disposition de logement[247].

Les personnes publiques se contentent parfois de décisions prises en leur sein, mais qui ne peuvent cependant en rien constituer une base légale pour la dépense considérée. La Cour des comptes relève ainsi l'irrégularité d'indemnités versées à des fonctionnaires sur le seul fondement de décisions ministérielles[248]. Parfois même, une simple lettre de la Direction centrale d'un Ministère est censée servir de base légale[249].

---

[247] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, Les irrégularités relatives à la situation matérielle des élus et des personnels des collectivités territoriales, p. 61.

[248] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, La fonction publique de l'Etat, p. 24 : pour des indemnités pour frais de représentation versées sur le fondement d'une lettre du Ministre des finances et des affaires économiques ; Cour des comptes, rapport public annuel pour 2004, Bilan de la « refondation indemnitaire » dans la fonction publique civile de l'Etat, p. 17 : pour le versement de compléments indemnitaires versés à certains fonctionnaires d'administration centrale depuis le début des années 1970 ; Cour des comptes, rapport public annuel pour 2004, précité, p. 20 : pour la mise en place d'une « allocation de maintien de la rémunération » allouée à des agents dans une nouvelle fonction lorsque cette nomination peut engendrer une diminution de leur rémunération.

[249] *Ibidem*.

Les versements de rémunérations accessoires accordées aux agents contractuels ne sont de plus pas exempts d'irrégularités. Le juge financier note, par exemple, que des contractuels, au sein du Ministère de la Coopération, avaient touché des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires avec pour seul support juridique un échange de lettres, et sans qu'il y ait même une clause en ce sens inscrite au contrat[250].

Le juge financier rappelle donc régulièrement aux administrations, tant locales que centrales, que toute indemnité accessoire doit avoir un fondement textuel, une base légale. Néanmoins, la juridiction financière souligne le fait, parallèlement à ces irrégularités, que la mise en œuvre des dispositions réglementaires ou législatives n'est pas nécessairement aisée. Celle-ci est en effet susceptible d'interprétations divergentes quant à l'applicabilité de la base légale à l'espèce considérée.

1 – 2 – La vérification de l'applicabilité de la base légale

L'application d'un texte présenté par la personne publique comme constituant la base légale d'une rémunération accessoire peut être remise en cause par le juge financier. D'une part, il peut exister une irrégularité touchant au texte en principe applicable. Par exemple, la base légale sur laquelle est fondée la rémunération peut ne pas être exécutoire. Soit que celle-ci n'ait pas été régulièrement publiée[251], soit qu'elle prévoit une application rétroactive qui est par elle-même illégale[252], soit encore qu'elle doive être considérée comme abrogée[253].

D'autre part, le texte peut ne pas s'appliquer à la situation dont il est question. La personne publique peut avoir fait une interprétation erronée du texte en considérant que la situation de l'agent justifiait le versement de la prime ou de l'indemnité en cause, alors que tel n'était pas le cas.

Tout d'abord, un texte qui prévoit la possibilité de verser une indemnité accessoire n'a pas nécessairement un champ d'application général et absolu. Les dispositions ne s'appliquent, le plus souvent, qu'à certaines catégories d'agents bien déterminés. Par

[250] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, La fonction publique de l'Etat, p. 23.
[251] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2004, précité, p. 18 : pour des arrêtés interministériels d'application d'un décret dont la publication a été tardive : les versements étaient donc privés de base juridique régulière, ces arrêtés devant fixer les catégories d'agents concernés et les nombres annuels de points et la valeur du point, pour chaque ministère.
[252] *Ibidem* : pour un décret qui prévoit « une mise en œuvre rétroactive, donc irrégulière, d'un nouveau dispositif de rémunération ».

conséquent, le versement de la rémunération accessoire à l'agent non concerné par le texte est interdit. Ainsi en est-il de rémunérations accessoires octroyées irrégulièrement aux collaborateurs de cabinet du Président d'un Conseil Général sous forme de « prime de fin d'année » en contradiction avec les dispositions réglementaires qui prévoyaient que ces agents ne pouvaient en bénéficier[254]. L'application du texte dans le temps doit également être rigoureuse. Ainsi, si un texte législatif met en place des droits acquis pour certaines primes, cette règle ne peut s'appliquer pour les primes mises en place postérieurement au texte considéré[255].

Ensuite, la Cour des comptes fait parfois une interprétation divergente des conditions qui doivent être remplies par les agents pour que leur soit versée en toute légalité la rémunération accessoire en cause. Ainsi, la Cour rappelle qu'une indemnité d'éloignement applicable à un agent affecté dans un Territoire d'Outre-Mer ne pourra être payée que si ce dernier va servir « en dehors du territoire dans lequel est situé le centre de ses intérêts matériels et moraux ». Elle souligne cependant que cette indemnité a, nonobstant cette condition, été versée à des enseignants affectés dans un Territoire d'Outre-Mer alors qu'ils habitaient déjà ce territoire[256]. L'administration avait dès lors fait une interprétation incorrecte de la législation.

Enfin, les personnes publiques tentent dans certaines hypothèses, de s'affranchir de l'interdiction posée par un texte en effectuant une requalification de la rémunération considérée afin que ne soit pas applicable à celle-ci les textes relatifs aux primes et indemnités. Une allocation de vacances avait ainsi été qualifiée, par des autorités départementales, de prestation sociale. Cette qualification rendait par conséquent ce versement compatible avec le statut de la fonction publique territoriale. Or, la Cour considéra qu'il s'agit bel et bien d'une prime qui ne pouvait être légalement accordée aux agents du département. En effet, ce versement était effectué de façon uniforme à tous les agents de la

---

[253] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, La fonction publique de l'Etat, p. 24.

[254] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, La gestion du département de l'Essonne, p. 395. Ou encore, pour des indemnités interministérielles servies aux personnels d'administration centrale étendues à des catégories de bénéficiaires non prévues : en l'espèce, des indemnités kilométriques étaient versées régulièrement aux directeurs et aux chefs de service, mais aussi aux contrôleurs d'Etat, aux contrôleurs financiers et aux directeurs adjoints (Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, La gestion des personnels d'encadrement de l'administration centrale des finances, p. 54).

[255] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, La gestion du département de l'Essonne, p. 394 : pour le versement de deux indemnités généralisé à tous les agents départementaux sur la base de la loi du 26 janvier 1984 relative aux droits acquis, alors que le maintien ne valait que pour les primes versées antérieurement à l'entrée en vigueur de cette loi.

[256] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2000, L'université française du Pacifique, p. 202.

collectivité territoriale, et ce sans tenir compte de la situation sociale ou financière des bénéficiaires[257].

Le contrôle non-juridictionnel des primes et indemnités conduit le juge financier à mettre en évidence de nombreuses illégalités. Manque de transparence, complexité, irrégularités sont autant de griefs insérés aux rapports publics annuels. Le juge financier, s'il ne peut ici juridiquement sanctionner certaines pratiques jugées illégales[258], a appelé de ses vœux une « refondation indemnitaire »[259] dans la fonction publique civile de l'Etat. Celle-ci a été amorcée, et la Cour des comptes en fait état dans son rapport public annuel pour 2004.

Cette « refondation » touche ainsi tant à la régularisation juridique des primes et indemnités, qu'à la simplification des régimes indemnitaires, et qu'à la mise en place progressive d'une politique de modulation des rémunérations accessoires, fortement souhaitée par la Cour. Si des progrès ont été effectués, la Cour des comptes note néanmoins qu'il existe des irrégularités persistantes qui tardent à être corrigées[260].

Le juge financier, outre les irrégularités touchant aux rémunérations accessoires, met régulièrement en évidence l'application illégale des règles relatives aux avantages en nature.

2 – L'illégalité touchant aux avantages en nature dénoncée par le juge financier

Les personnes publiques sont autorisées à concéder à leurs agents des logements de fonction. Ces avantages en nature font, comme le souligne elle-même la Cour des comptes, « l'objet de nombreuses observations »[261].

Le juge financier rappelle à cette occasion qu'il convient de distinguer deux régimes différents de concession de logements de fonction. D'une part, le logement par nécessité absolue de service, d'autre part le logement par utilité de service. Dans le premier cas, la

---

[257] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, La gestion du département de l'Essonne, p. 394.
[258] A la différence de ce qu'il peut faire à l'occasion du contrôle des comptes, puisqu'il a, dans ce cadre, la possibilité de mettre le comptable en débet pour paiement d'une rémunération accessoire sans disposer d'une base légale.
[259] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2004, Bilan de la « refondation indemnitaire » dans la fonction publique civile de l'Etat, pp. 9 et suivantes.
[260] *Idem*, pp. 17 à 23.
[261] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, Les irrégularités relatives à la situation matérielle des élus et des personnels des collectivités territoriales, p. 60.

concession est octroyée à titre gratuit, alors que dans le second cas un loyer doit être payé par l'agent.

Alors que l'attribution d'un logement de fonction constitue un avantage important pour l'agent concerné, la Cour des comptes note néanmoins régulièrement que sont pourtant accordés des avantages financiers supplémentaires qui n'ont en principe pas lieu d'être (2 – 1). De plus, du fait du coût pour la personne publique concédante des concessions de logements de fonction, leur attribution doit en principe être strictement encadrée. La Cour des comptes soulève néanmoins en la matière des insuffisances (2 – 2).

2 – 1 – Une attribution critiquable d'avantages financiers aux agents bénéficiant d'un logement de fonction

La Cour des comptes met en évidence le fait que de nombreux avantages financiers sont accordés aux agents disposant d'une concession de logement de fonction. D'une part, certains avantages financiers sont parfois octroyés en toute illégalité. D'autre part, la personne publique employeur fait parfois preuve de largesses au profit de ces agents.

Dans le premier cas, le juge financier rappelle que l'octroi d'un logement de fonction constitue un avantage important qui interdit un cumul avec le versement de certaines primes ou indemnités. La Cour des comptes dénonce cependant le non – respect de cette règle par les administrations.

Ainsi, par exemple, la gratuité du logement de fonction pour nécessité absolue de service fait obstacle au versement d'indemnités forfaitaires qui sont dues en principe à l'agent[262]. Le juge financier note néanmoins que les cadres d'un département avaient bénéficié à la fois d'un logement de fonction gratuit pour nécessité absolue de service et avaient perçu toutes les primes et indemnités attachées à leur grade[263]. De plus, l'occupation d'un logement de fonction ne peut se cumuler avec le paiement d'heures supplémentaires. Or, cette pratique était, jusque 2005, encore largement mise en oeuvre dans certains services[264].

[262] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1976, Collectivités locales et établissements publics nationaux – problèmes de personnels, pp. 68 – 69.
[263] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, La gestion du département de l'Essonne, p. 394.
[264] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2005, La gestion administrative et financière de la préfecture de police de Paris, p. 154.

Dans le second cas, le juge financier note que les personnes publiques favorisent de façons diverses leurs agents disposant d'un logement de fonction. Elles sont en effet particulièrement souples quant aux charges financières qui s'attachent en principe au logement considéré. Le montant du loyer, les dépenses accessoires au logement, l'imposition de celui-ci sont autant d'éléments sur lesquels les administrations qui concèdent le logement peuvent jouer.

La Cour des comptes souligne que certains loyers sont néanmoins largement sous-estimés. Ainsi, sont parfois consentis des abattements excessifs pour le calcul des redevances, au regard des textes et de la jurisprudence[265]. Le faible montant du loyer est évidemment préjudiciable aux deniers publics. De plus, en faisant payer un loyer minime à l'agent logé pour utilité de service, la personne publique lui permet de percevoir des primes et indemnités auxquelles il n'aurait plus droit s'il était logé gratuitement pour nécessité absolue de service[266].

Le juge financier pousse les administrations à régulariser les cas dans lesquels les dépenses accessoires du logement (chauffage, électricité, eau…) restent à la charge de celles-ci. Ces situations sont considérées par le juge comme inadmissibles. La dénonciation dont elles font l'objet peuvent alors aboutir à une régularisation, comme ce fut le cas au sein de la préfecture de police de Paris[267].

Enfin, la Cour des comptes dénonce l'absence de mise en conformité avec les procédures fiscales. En effet, elle met en évidence des situations dans lesquelles l'occupation de locaux ne fait l'objet d'aucune déclaration aux services fiscaux[268], déclaration qui doit en principe mentionner notamment les modalités d'occupation individuelles des locaux[269].

Les administrations accordent des avantages financiers, directs ou indirects, aux agents auxquels elles octroient pourtant déjà des logements de fonction. Ces pratiques peuvent avoir des conséquences négatives sur les finances publiques, et le juge financier ne peut dès lors

[265] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, Les irrégularités relatives à la situation matérielle des élus et des personnels des collectivités territoriales, p. 61.
[266] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1976, Collectivités locales et établissements publics nationaux – problèmes de personnels, p. 69.
[267] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2005, La gestion administrative et financière de la préfecture de police de Paris, p. 154.
[268] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, La gestion du département de l'Essonne, p. 394.
[269] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2005, La gestion administrative et financière de la préfecture de police de Paris, p. 154.

que les condamner. Il déplore même parfois que les textes en la matière ne soient pas plus sévères[270].

Au-delà, la Cour des comptes rappelle que l'attribution d'un logement de fonction doit faire l'objet d'une gestion rigoureuse. Elle dénonce cependant le manque d'encadrement strict de celle-ci.

2 – 2 – Un manque de rigueur quant à la gestion des logements de fonction par les administrations concédantes

La Cour des comptes, reprenant les observations des Chambres régionales des comptes, note que les personnes publiques n'assurent pas toujours une gestion rigoureuse de leur parc de logements de fonction.

Tout d'abord, Le juge financier insiste sur le fait qu'il est nécessaire pour les administrations d'avoir des données fiables quant au nombre de logements de service dont elles disposent. Ceci suppose donc un recensement, et une mise à jour régulière des données collectées[271].

Ensuite, les personnes publiques devraient définir des procédures d'affectation rigoureuses. Il est, d'une part, souhaitable qu'une même structure en assure la gestion afin que les modalités d'attribution demeurent uniformes[272]. D'autre part, des critères précis doivent être fixés qui conditionnent cette attribution. Le juge financier rappelle que la personne publique concédante doit élaborer une liste limitative des fonctions justifiant l'attribution d'un logement de fonction[273].

---

[270] La Cour des comptes considérait qu'il était dommageable pour les finances publiques que l'interdiction de versement d'une indemnité forfaitaire ne s'applique pas aux logements de fonction concernant les concessions pour utilité de service (Cour des comptes, rapport public annuel pour 1976, Collectivités locales et établissements publics nationaux – problèmes de personnels, p. 69).

[271] La Cour des comptes s'est ainsi félicitée de la prise en compte de ses remarques par la Préfecture de police de Paris. Elle souligne que la gestion des logements de fonction est désormais strictement encadrée, notamment parce que, depuis 1997, la Préfecture de police a commencé à recenser son parc de logements de service (Cour des comptes, rapport public annuel pour 2005, La gestion administrative et financière de la Préfecture de police de Paris, p. 153).

[272] A la Préfecture de police de Paris, c'est désormais le préfet de police qui accorde un droit d'occupation et qui fixe la date d'entrée dans les lieux (*Ibidem*).

[273] La Cour des comptes précise que, conformément à la loi, la collectivité territoriale concédante doit fixer par délibération la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance (Cour des comptes, rapport public pour 1998, Les irrégularités relatives à la situation matérielle des élus et des personnels des collectivités territoriales, p. 60) ; au niveau de l'administration centrale, les abus constatés au sein du Ministère de l'Intérieur ont abouti à l'adoption d'une circulaire ministérielle en date du 30 décembre 2003 qui arrête les fonctions justifiant l'attribution d'un logement (Cour des comptes, rapport public annuel pour 2005, La gestion administrative et financière de la Préfecture de police de Paris, p. 153).

Enfin, le juge financier est attentif à la distinction qu'il faut opérer entre logements pour nécessité absolue de service et logements pour utilité de service. Il rappelle aux collectivités la jurisprudence administrative selon laquelle les concessions pour nécessité absolue de service doivent demeurer exceptionnelles[274]. Ceci s'explique par l'avantage financier important que constitue évidemment la gratuité du logement. Le juge dénonce donc le fait que les collectivités soient parfois très souples dans la distinction qui doit s'opérer entre ces deux formes de concessions, au profit des agents et au détriment des deniers publics.

Le juge financier dénonce depuis de nombreuses années la gestion critiquable, par les administrations, des logements qu'elles attribuent à certains de leurs agents. Ces critiques touchent tant au manque de rigueur des procédures d'attribution, qu'aux illégalités diverses, ou encore aux cumuls d'avantages financiers au profit des agents logés. Les personnes publiques, et tout particulièrement les collectivités territoriales, revendiquent dans ce domaine une grande latitude que les textes ne leur accordent pas nécessairement. La Cour des comptes leur rappelle dès lors les limites posées par ceux-ci et par la jurisprudence[275].

Les personnes publiques n'hésitent pas à faire bénéficier leurs agents de rémunérations accessoires ou d'avantages en nature dont l'existence peut être critiquée. De plus, ce sont parfois les montants appliqués qui ne sont pas nécessairement conformes aux dispositions textuelles.

B – L'illégalité des dépenses de personnels au regard de leur montant même

Les observations du juge financier en matière de dépenses de personnels témoignent de dépassements fréquents des plafonds prévus par les textes (1). Si ces dépassements sont évidemment dénoncés par le juge financier, celui-ci note cependant de réelles difficultés quant à l'application des textes en la matière (2).

[274] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, Les irrégularités relatives à la situation matérielle des élus et des personnels des collectivités territoriales, p. 60.
[275] *Idem*, p. 61.

1 – Le dépassement des plafonds prévus par les textes

Le dépassement des plafonds de rémunération concerne principalement les rémunérations accessoires (1 – 1). Le juge financier note néanmoins que des irrégularités peuvent également toucher le montant de certaines rémunérations principales (1 – 2).

1 – 1 – Des dépassements touchant aux montants des rémunérations accessoires

Le juge financier met en évidence l'illégalité de rémunérations accessoires car leur montant est incompatible avec ce que prévoient les textes. Ces derniers établissent en effet, pour certaines d'entre elles, des plafonds réglementaires que l'administration ne devrait pas, en principe, dépasser. La Cour des comptes regrette ainsi la constance avec laquelle des dépassements se produisent pourtant[276].

Ces dépassements se retrouvent tant au niveau central[277] qu'au niveau local[278]. Néanmoins, le juge financier note que c'est au niveau des collectivités territoriales que sont observés les excès les plus importants. Il met ainsi en évidence l'irrespect fréquent du principe de parité des fonctions publiques des collectivités territoriales et de l'Etat[279]. La Cour des comptes souligne que la jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière est « mal comprise par les collectivités territoriales » ; elle ajoute que les contrôles se heurtent d'ailleurs souvent « à des résistances » et que « la vérification du respect de ce principe dans chaque cas d'espèce n'est pas sans soulever de réelles difficultés »[280].

---

[276] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, La gestion du personnel d'encadrement de l'administration centrale des finances, p. 54 : en l'espèce, la Cour relève que « les indemnités interministérielles servies aux personnels de l'administration centrale ont *constamment* outrepassé les plafonds réglementaires ».
[277] *Ibidem*.
[278] Par exemple, pour le versement aux cadres supérieurs d'un département (deux administrateurs territoriaux de première classe) de primes dépassant les maxima autorisés, ou d'indemnités forfaitaires de représentation versées aux principaux cadres de la direction générale pour des montants extrêmement élevés (Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, La gestion du département de l'Essonne, p. 394) ;
[279] Par exemple, Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, La gestion du département de l'Essonne, p. 61.
[280] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, Les irrégularités relatives à la situation matérielle des élus et des personnels des collectivités territoriales, p. 61.

Les attentes du juge financier vont parfois au-delà des règles établies par les textes. Sans qu'un plafond soit réglementairement prévu, la Cour des comptes souligne ainsi certains excès qui gagneraient donc à être régulés par la réglementation[281].

S'il est plus fréquent pour le juge financier d'observer des irrégularités touchant au montant des rémunérations accessoires, il n'en demeure pas moins que certaines rémunérations principales peuvent ne pas être correctement calculées. Les observations de la Cour des comptes mettent alors en évidence des dépassements quant aux montants de celles-ci.

1 – 2 – Des dépassements touchant aux rémunérations principales

Plusieurs rapports publics de la Cour des comptes se sont fait l'écho d'une pratique particulièrement grave[282] qui consiste à instaurer la « surindiciation » des rémunérations principales. Le recours à cette technique présente d'importants avantages financiers pour l'agent, mais constitue une lourde charge additionnelle pour les finances publiques.

Ainsi, tout d'abord, l'agent bénéficie d'un traitement d'activité majoré au-delà de ce qui est prévu par les statuts. Ensuite, la « surindiciation » peut avoir des conséquences sur le niveau de certaines indemnités versées à l'agent lorsque celles-ci sont calculées en fonction de l'indice de traitement. Enfin, la retraite de l'agent sera assise sur un indice supérieur à celui correspondant à l'emploi qu'il occupait effectivement.

Cette pratique a été dénoncée par le juge financier en 2002 à propos du calcul du traitement des comptables du Trésor[283]. Elle avait toujours cours en 2004, et concernait plus de 700 emplois au Ministère des finances, alors même qu'elle est dépourvue de tout fondement juridique depuis 2000[284].

Alors qu'elle considère que tout alourdissement des charges pesant sur les finances publiques est à proscrire, la Cour des comptes note au final que les régularisations qui sont

[281] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1976, Collectivités locales et établissements publics nationaux – problèmes de personnels, p. 69 : la Cour déplore ici des indemnités pour heures supplémentaires « généreusement allouées ».
[282] Comme le note la Cour des comptes dans son rapport public annuel pour 2004, Bilan de la « refondation indemnitaire » dans la fonction publique civile de l'Etat », p. 19.
[283] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, La gestion des personnels d'encadrement de l'administration centrale des finances, p. 53.
[284] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2004, Bilan de la « refondation indemnitaire » dans la fonction publique civile de l'Etat », p. 19.

opérées n'ont généralement pour finalité que de maintenir l'avantage dérogatoire dont bénéficie l'agent. Il ne s'agit donc bien souvent pas de revenir sur celui-ci[285].

Le juge financier dénonce des irrégularités dans le calcul du montant des rémunérations tant accessoires que principales. Il est parfois évident que les administrations font une application volontairement contraire des textes. Mais la Cour des comptes note également que ces derniers ne sont pas toujours d'application facile, ces difficultés pouvant alors être à l'origine de dépassements des plafonds réglementaires.

2 – Des difficultés d'application de certains textes à l'origine de dépassements des plafonds

Les difficultés d'application de certains textes peuvent être à l'origine de versement de rémunérations dont le montant dépasse les plafonds réglementairement prévus. Ces difficultés tiennent d'une part à l'imprécision (2 – 1), d'autre part à la complexité (2 – 2) de certains textes.

2 – 1 – L'imprécision de certains textes à l'origine de dépassement des plafonds

La Cour des comptes constate que les dispositions textuelles qui organisent le versement de rémunérations ne sont pas toujours suffisamment précises. De ce fait, il peut être difficilement reproché aux administrations d'en faire une application erronée.

Ainsi, pour calculer le montant d'une rémunération, il est nécessaire qu'il existe des barèmes. Or, tel n'est pas nécessairement le cas. Par exemple, la Cour des comptes avait relevé que ni les textes se rapportant aux indemnités versées au secrétaire général du Ministère des affaires étrangères, ni ceux relatifs aux conseillers diplomatiques du Gouvernement ne prévoyaient un tel barème, alors même que ces agents bénéficiaient de différentes indemnités[286]. Cette circonstance favorisait donc le versement de primes d'un montant parfois très élevé.

---

[285] *Ibidem*.
[286] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, La fonction publique de l'Etat – Effectifs, rémunérations et gestion des personnels du Ministère des affaires étrangères, p. 23.

De plus, il est des hypothèses dans lesquelles ce sont les critères de calcul qui font défaut. Cette lacune laisse, par conséquent, toute latitude à l'administration pour déterminer le montant d'une rémunération. La Cour des comptes dénonce ainsi les modalités de calcul de l'indemnité de résidence dont sont bénéficiaires les personnels du Ministère des affaires étrangères en poste à l'étranger. Elle précise qu'aucun des décrets applicables à cette prime « n'apporte de précision sur les critères qui ont été retenus pour fixer le montant de l'indemnité de résidence »[287]. Elle en appelle dès lors à la définition de « critères objectifs »[288]. Encore une fois, ce manque de précision favorise des indemnités aux montants particulièrement élevés[289].

Parfois imprécis, les textes relatifs à la rémunération des agents publics sont de plus, dans certains cas, complexes.

2 – 2 – La complexité des textes à l'origine de dépassements des plafonds

La complexité des dispositifs textuels peut parfois favoriser les abus, et se trouve de ce fait dénoncée par le juge financier.

Certains dispositifs textuels mettent parfois en place des dispositions difficilement conciliables entre elles. Par exemple, en matière de réglementation sur le cumul d'emplois au sein de la fonction publique, le Procureur général près la Cour des comptes a souligné la « complexité de la réglementation applicable »[290]. En effet, un décret prévoit la durée maximale d'activité de l'agent alors qu'un autre décret prévoit que le cumul ne doit pas porter préjudice à l'exercice de l'activité principale, sans prévoir une limite quant à la durée totale de l'activité de l'agent[291].

Cette complexité laisse place à de possibles interprétations qui seront plus ou moins favorables à l'agent concerné. Ainsi, et toujours en matière de cumul d'emplois, l'administration pourra autoriser ou non ce dernier selon l'interprétation plus ou moins stricte

[287] *Idem*, p. 26.
[288] *Idem*, p. 27.
[289] En l'espèce, une indemnité qui correspond à 62 % des rémunérations des personnels à l'étranger (*Idem*, p. 25).
[290] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, Les irrégularités relatives à la situation matérielle des élus et des personnels des collectivités territoriales, p. 61.
[291] *Ibidem*.

qu'elle fera de la notion de « préjudice à l'exercice de la fonction principale ». En effet, le cumul n'est envisageable que dans la mesure où l'activité principale peut continuer à être exercée dans des conditions normales.

Les administrations peuvent donc disposer d'une large marge de manœuvre pour choisir quelles dispositions elles vont décider d'appliquer à la situation de l'agent considéré, et dans quel sens celles-ci seront interprétées. La Cour des comptes note, par conséquent, que le recours à tel ou tel critère (en fonction du texte que la personne publique choisit d'appliquer) « peut conduire à des appréciations plus ou moins strictes ou accommodantes selon les cas »[292].

L'analyse opérée par le juge financier sur les dépenses de personnels au sein de la fonction publique consiste tout d'abord en une vérification de la légalité de celles-ci, qu'il s'agisse de l'application des textes relatifs à l'existence ou au montant de la dépense. Ensuite, cette analyse se complète utilement d'observations quant à la gestion de ces dépenses. En particulier, le juge financier insiste sur la nécessité pour les administrations de disposer d'une visibilité en matière de dépenses de personnels, ainsi que de règles précises pour l'attribution de certaines d'entre elles. Enfin, le juge financier propose des modifications ou des adaptations des pratiques irrégulières ou des règles dont l'application pose des difficultés.

Le juge financier effectue dès lors un contrôle complet sur les dépenses de personnels puisque celui-ci ne se limite pas aux seules vérifications de leur légalité. A cette analyse s'ajoute une réflexion plus globale opérée par le juge financier sur la gestion des ressources humaines.

§2 – Le contrôle de la gestion des ressources humaines opéré par le juge financier

Lorsque le juge financier examine le fonctionnement de la fonction publique, il soulève des problématiques propres à faire obstacle à une gestion régulière des finances publiques. D'une part, il ressort de cette analyse une réelle opacité de la gestion des ressources humaines (A). D'autre part, le juge financier met en évidence une insuffisance de moyens pourtant nécessaires pour assurer la régularité de la gestion de ces dernières (B).

[292] *Ibidem*.

A – L'opacité de la gestion des ressources humaines dénoncée par le juge financier

Lors des vérifications opérées par le juge financier sur la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique, celui-ci est amené à déplorer l'opacité qui entoure certains aspects de cette gestion. Elle constitue un obstacle à une gestion saine des deniers publics concernés. Ce manque de transparence se trouve largement favorisé par certaines pratiques critiquables de l'administration qui participent d'une absence de visibilité quant aux positions statutaires des agents (1) et au versement de rémunérations accessoires (2).

1 – Un manque de visibilité quant aux positions occupées par certains agents

Le juge financier note qu'il n'est pas toujours facile de disposer d'une visibilité quant aux positions occupées par les agents de l'administration. En d'autres termes, la personne publique concernée se trouve parfois dans l'incapacité d'indiquer, pour l'ensemble de ses agents, la position qu'ils occupent au sein de l'administration. D'un côté, c'est le statut lui-même de certains agents qui est indéterminé (1 – 1). D'un autre côté, ce sont les mises à disposition des agents qui sont insuffisamment encadrées (1 – 2).

1 – 1 – L'indétermination du statut de certains agents

La Cour des comptes a été amenée à relever l'existence d'une proportion parfois importante d'agents dont la position statutaire est imprécise. Ainsi, par exemple, la Cour avait dénoncé le fait que sur sept cents agents d'une commune, moins de deux cents disposaient d'une position statutaire déterminée[293]. Un tel schéma pose évidemment problème dans la mesure où ni les fonctions, ni la rémunération de ces agents ne semblent régulièrement prévues et organisées. Il paraît dès lors difficile de pouvoir anticiper les dépenses qui s'y rapportent, et donc de gérer au mieux les dépenses en matière de ressources humaines.

En dehors de l'hypothèse où un agent n'a tout simplement pas de statut apparent, il est des cas où la personne publique conclut des contrats d'engagement sans que la nature des

[293] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1976, Collectivités locales et établissements publics nationaux – problèmes de personnels, p. 69 : en l'espèce, cent quatre vingt titulaires et douze contractuels.

fonctions exercées, le poste occupé ou les conditions d'emploi des intéressés soient précisés. De telles situations sont parfaitement irrégulières. Elles favorisent les abus puisqu'il est alors impossible de vérifier l'adéquation de l'activité effectuée par le cocontractant avec ce que l'administration concernée attendait de lui. L'opacité de cette situation est parfois telle que les personnes considérées ne sont même pas inscrites à l'organigramme de la personne publique considérée. La Cour des comptes souligne ainsi que des sommes importantes peuvent être versées sans qu'il soit possible d'établir que les cocontractants ont véritablement consacré leur activité aux fonctions pour lesquelles elles les ont reçues. En d'autres termes, l'organe de contrôle au sein de la personne publique est dans l'impossibilité d'effectuer des vérifications efficaces.

Il peut donc se produire que l'identification des fonctions de certains agents soit rendue difficile, voire impossible, du fait de l'imprécision du statut de l'agent. Les conséquences financières négatives que présentent de tels dispositifs devraient amener les administrations à ne plus contracter dans ces conditions.

S'il est parfois difficile de déterminer les fonctions occupées par certains agents, il n'est pas non plus toujours aisé de connaître l'effectif exact d'un service considéré. En effet, les mises à disposition d'agents ne font pas nécessairement l'objet d'une gestion rigoureuse.

1 – 2 – Un encadrement insuffisant des mises à disposition d'agents de l'administration

Le juge financier dénonce un manque de rigueur certain dans la gestion des mises à disposition de personnels des administrations. Le coût non négligeable induit, pour la personne publique qui met à disposition un agent (elle continue à assurer la rémunération de ce dernier mais ne profite plus de ses compétences), devrait pourtant inciter les services à faire preuve de plus de vigilance en la matière.

Tout d'abord, la Cour des comptes note que les mises à disposition ne font pas l'objet d'un encadrement juridique strict. Pourtant, le statut général des fonctionnaires prévoit que toute mise à disposition d'un agent doit être officialisée par une convention ou un arrêté. Or, elle a pu relever que ceux-ci font parfois défaut.

Outre le fait que de telles pratiques sont indéniablement illégales, l'absence de support juridique ne permet donc pas aux administrations d'assurer le suivi de leurs effectifs. En

particulier, il est dès lors difficile, pour la personne publique qui ne respecte pas la procédure de mise à disposition prévue par les textes, d'être en mesure de connaître ses effectifs réels, en particulier quand nombre de ses agents sont concernés[294].

Ensuite, certaines mises à disposition sont organisées alors qu'elles sont tout simplement interdites par les textes. D'une part, les personnes publiques mettent parfois à disposition certains de leurs agents qui, en principe, ne peuvent faire l'objet d'une telle procédure. Telle est l'hypothèse des agents contractuels ou des fonctionnaires détachés[295]. D'autre part, certains services ne peuvent bénéficier de la mise à disposition d'agents. Ainsi en est-il des services qui assurent une tutelle, et au sein desquels ne peut être mis à disposition un agent de la personne publique placée sous leur contrôle[296].

Enfin, le juge financier note qu'une situation financière difficile ne freine pas nécessairement les personnes publiques, alors que la mise à disposition ne fera qu'aggraver celle-ci[297].

Les administrations peinent à connaître de façon fiable la situation de l'ensemble de leurs agents. Ce manque de transparence porte nécessairement préjudice à une gestion efficace des ressources humaines. Celle-ci passe en effet obligatoirement par une détermination des besoins réels en effectifs, mais aussi par une optimisation des dépenses de personnels, et donc une juste rémunération de ceux-ci au regard des fonctions qu'ils exercent.

Tout autant critiquable est l'absence de visibilité qui touche aux versements des rémunérations des agents de l'administration.

---

[294] Ainsi, par exemple, au Ministère des affaires étrangères, il a été constaté par la Cour des comptes, pour l'année 2001, que 392 agents étaient mis à disposition sans qu'aucune convention ou aucun arrêté n'intervienne pour officialiser cette procédure (Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, Effectifs, rémunérations et gestion des personnels du Ministère des affaires étrangères, p. 16).

[295] *Idem*, p. 18.

[296] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2000, L'Institut national de l'audiovisuel, p. 223.

[297] *Ibidem* : la Cour des comptes note le caractère « d'autant plus contestable » de la mise à disposition irrégulière que l'établissement considéré est en situation financière difficile.

2 – Un manque de visibilité en matière de versement de rémunérations aux agents de l'administration

L'opacité qui entoure le versement des rémunérations aux agents de l'administration s'explique tant par la complexité des régimes applicables (2 – 1), que par des modalités de versement critiquables (2 – 2).

2 – 1 – La complexité des régimes applicables

Le juge financier note une réelle complexité des régimes de rémunérations applicables, et fait le lien entre manque de simplicité et manque de transparence des régimes indemnitaires[298]. Cette complexité s'explique par l'hétérogénéité de ceux-ci, ainsi que par une incompatibilité de certains régimes entre eux.

D'une part, l'hétérogénéité des systèmes de rémunérations aboutit à une différenciation des régimes au cas par cas, sans qu'il existe une quelconque « logique d'ensemble »[299]. Cette hétérogénéité concerne tant les agents contractuels[300], que les titulaires[301]. La Cour des comptes souligne à cette occasion l'insuffisante précision des dispositions textuelles qui laisse « à l'administration gestionnaire une considérable latitude pour construire des barèmes de gestion à sa convenance »[302].

Cette hétérogénéité ne se manifeste pas uniquement entre ministères différents. Le juge financier a pu observer que, dans certains ministères, aucune unification n'est opérée entre les directions : ceci « démontre qu'aucune vision ministérielle d'ensemble n'a présidé à leur élaboration »[303].

L'hétérogénéité se matérialise par exemple par une multitude de barèmes de gestion. Ceux-ci se différencient quant à leur structure. En effet, certains ne font qu'une dizaine de pages alors que d'autres en font des centaines. Ils se différencient également quant à leur contenu même. Certains fondent une indemnité uniquement en fonction du grade alors que

---

[298] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2004, Bilan de la « refondation indemnitaire » dans la fonction publique civile de l'Etat, p. 23.
[299] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, La gestion des personnels d'encadrement de l'administration centrale des finances, p. 55.
[300] *Ibidem*.
[301] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2004, La « refondation indemnitaire » dans la fonction publique civile de l'Etat, p. 25.
[302] *Idem*, p. 26.
[303] *Idem*, p. 25.

d'autres se réfèrent à des critères fonctionnels, sans nécessairement respecter le cadre fixé par arrêté[304].

D'autre part, certains régimes de rémunération sont purement et simplement incompatibles entre eux. La Cour des comptes souligne ainsi le manque de cohérence qui peut exister entre ceux-ci. Ces incohérences peuvent alors être sources de distorsions de rémunération au sein d'un même ministère. Par exemple, au Ministère de l'Equipement, la création d'une indemnité spécifique de service des corps techniques favorise ces derniers par rapport aux corps administratifs[305].

Si la Cour des comptes note que certains ministères ont mis en place de nouveaux dispositifs réglementaires afin de régulariser juridiquement de telles situations, elle déplore néanmoins l'absence de véritable « refondation » des régimes indemnitaires. En d'autres termes, les ministères ont donné une base légale à des rémunérations qui n'en disposaient pas sans pour autant s'interroger sur la pertinence du maintien de celles-ci[306]. Le problème de la complexité des régimes de rémunérations ne se trouve donc pas résolu et participe de l'opacité de la gestion des ressources humaines au sein de l'administration.

Ce manque de transparence découle également des modalités de versement parfois pratiquées par les administrations, modalités que le juge financier dénonce comme particulièrement critiquables.

2 – 2 – Des modalités de versement critiquables

La Cour des comptes pointe le fait que les personnes publiques, et tout particulièrement les collectivités territoriales, ont recours à des associations pour payer certaines indemnités à leurs agents. Cette pratique se perpétue depuis de nombreuses années[307], malgré les appels répétés du juge financier pour faire cesser ces irrégularités.

---

[304] *Idem*, p. 26.
[305] *Idem*, p. 28.
[306] *Idem*, p. 27.
[307] La Cour des comptes soulignait ainsi, dès avant la décentralisation, que certaines dépenses n'étaient pas payées directement par la personne publique « mais par des associations dont elles suscitaient la création et assuraient le financement dans sa quasi-totalité » (Cour des comptes, rapport public annuel pour 1976, Collectivités locales et établissements publics nationaux – Problèmes de personnel, p. 69).

La création, le financement, la direction de l'association ne dépendent que de la personne publique considérée. Il s'agit uniquement, pour cette dernière, de ne pas faire apparaître le paiement de ces rémunérations dans sa comptabilité.

Ces deniers, qui demeurent néanmoins des deniers publics aux yeux du juge financier, sont donc illégalement soustraits aux règles de la comptabilité publique. Surtout, la jurisprudence financière démontre que ce processus est particulièrement utilisé lorsqu'il s'agit de payer des indemnités qui ne peuvent être légalement versées à l'agent concerné. Autrement dit, le recours à une association para-administrative a pour finalité de dissimuler des rémunérations irrégulières.

Il s'agit ainsi de ne pas faire apparaître, dans les comptes de la personne publique, le paiement de sommes élevées. Par exemple, la Cour des comptes avait dénoncé le fait qu'une association avait été créée uniquement pour verser des subventions municipales, d'un montant de 400000 francs, pour le règlement de frais de déplacement de personnel. De tels versements, étaient vraisemblablement disproportionnés, et la collectivité avait dès lors cherché à les cacher[308]. Ou encore, il s'agit d'organiser la gestion de personnels qui ne relèvent pas, en principe, des finances de la collectivité. Par exemple, il a pu être dénoncé le fait qu'une association, sans pouvoir décisionnel réel, ait été créée avec pour seule finalité de gérer les personnels de quelques partis politiques au sein d'un Conseil général[309]. Enfin, il s'agit parfois tout simplement de masquer une prime ou une indemnité illégale[310].

Les personnes publiques tentent également, dans certains cas, de dissimuler des rémunérations irrégulières en ne faisant pas apparaître la rémunération considérée au budget général. La Cour des comptes a alors été amenée à critiquer le manque de sincérité budgétaire dont font parfois preuve les collectivités[311].

La complexité des régimes de rémunérations et les modalités parfois extrêmement critiquables du versement de certaines d'entre elles participent de l'opacité de la gestion des ressources humaines dénoncée par le juge financier comme source d'une gestion irrégulière des deniers publics. Ce manque de transparence se trouve encore renforcé par un manque de visibilité quant aux postes occupés par les agents des administrations.

---

[308] *Ibidem*.
[309] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, La gestion du département de l'Essonne, p. 395.
[310] *Idem*, p. 394.
[311] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, Les suites données dans diverses administrations aux deux premiers rapports publics particuliers sur la fonction publique de l'Etat, p. 66.

Les critiques de la Cour des comptes, à l'occasion de ses rapports publics annuels, sur la gestion des ressources humaines au sein des personnes publiques, portent de plus sur les lacunes en matière d'instruments de gestion de ces ressources. Face au manque de transparence, la mise en place de ces instruments apparaît pourtant incontournable.

B – Des instruments de gestion des ressources humaines insuffisants

Afin d'assurer une gestion efficace des ressources humaines, et donc des deniers publics qui y sont attachés, le juge financier préconise le recours à des instruments de bilan, de calcul, de besoins et de perspectives de ces ressources au sein des administrations. Il note néanmoins que les personnes publiques ne sont encore que trop peu souvent dotées de tels instruments, relatifs au montant des rémunérations (1) ou aux moyens humains (2).

1 – Le manque d'instruments relatifs aux montants des rémunérations

Le juge financier souligne les lacunes des administrations en matière d'instruments permettant d'une part, d'assurer le bilan des rémunérations versées (1 – 1), d'autre part d'effectuer un calcul fiable de ces rémunérations (1 – 2).

1 – 1 – Le manque d'instruments pour assurer le bilan des rémunérations versées

La Cour des comptes souligne le fait que certaines administrations n'ont qu'une connaissance lacunaire des rémunérations réellement versées aux agents. Elle indique ainsi que « les systèmes de gestion des primes et indemnités demeurent défaillants ou expérimentaux »[312]. C'est parfois même à l'occasion d'un contrôle de gestion du juge financier que le montant de certains compléments indemnitaires sont connus par l'administration elle-même[313].

[312] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2004, Bilan de la « refondation indemnitaire » dans la fonction publique civile de l'Etat, p. 28.
[313] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, La gestion des personnels d'encadrement de l'administration centrale des finances, p. 52 : au sein du Ministère des finances, la Direction du personnel, de la

L'absence d'outils statistiques permettant un suivi des dépenses indemnitaires, entraîne deux conséquences. D'une part, les administrations ne peuvent disposer de données fiables. D'autre part, les informations ne peuvent être centralisées. Ces deux éléments font dès lors obstacle à une analyse de qualité des différentes rémunérations versées. Mais, parfois, même lorsqu'il existe une structure au sein d'une administration susceptible de faire converger vers elle les informations, cette dernière n'assure pas pour autant un suivi des rémunérations[314].

La Cour des comptes insiste sur le fait qu'il est d'une « absolue nécessité d'organiser un dispositif de suivi fiable et une remontée centrale d'informations »[315] au regard de certains niveaux de plafonds élevés. D'un côté, il s'agit de vérifier que ces sommes sont effectivement dues : sans connaître l'existence de ces différentes rémunérations, il est tout naturellement impossible de contrôler leur légalité. D'un autre côté, une connaissance complète de ces rémunérations permettrait aux administrations de prendre conscience de la complexité de certains régimes indemnitaires, de ce que la Cour des comptes n'hésite pas à appeler « un écheveau et une stratification de régimes de rémunérations »[316].

Le manque de visibilité en matière de rémunérations se trouve particulièrement favorisée par le manque d'instruments permettant de vérifier les rémunérations effectivement versées aux agents. Font également parfois défaut les instruments qui permettraient de calculer de façon indiscutable le montant des rémunérations réellement dues.

1 – 2 – Le manque d'instruments nécessaires au calcul du montant des rémunérations

Certaines formes de rémunérations nécessitent un suivi particulier, dans la mesure où elles ne constituent pas la rémunération principale, et parce que leur montant dépend d'éléments susceptibles de varier. Il est donc nécessaire de pouvoir suivre l'évolution de ces éléments. Or, le juge financier observe parfois de véritables aberrations qui démontrent

---

modernisation et de l'administration avait appris, à l'occasion de l'enquête de la Cour des comptes, les montants de certains compléments indemnitaires versés à certains cadres.

[314] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2004, Bilan de la « refondation indemnitaire » dans la fonction publique civile de l'Etat, p. 28 : à propos de la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration au sein du Ministère des finances qui « n'assure pratiquement aucun suivi ».

[315] *Idem*, p. 29.

indéniablement que l'administration ne dispose d'aucun instrument lui permettant d'effectuer un juste calcul de cette dernière.

La Cour des comptes a soulevé ce problème à l'occasion du contrôle de la gestion des personnels de l'Université française du Pacifique. Plus particulièrement, ces anomalies ont été relevées à propos des personnels enseignants. Dans son rapport public, le juge financier souligne le fait qu'il n'existait, au sein de cette université, aucun « contrôle effectif des obligations de service » de ces derniers[317]. Cette absence de contrôle ne permet donc pas de sanctionner un éventuel « sous-service » des enseignants. De plus, des heures complémentaires peuvent leur être payées sans que la preuve puisse être apportée que le service a été effectivement fait. Plus grave encore, un enseignant absent plusieurs mois du territoire d'Outre-mer, s'était même vu gratifié d'un nombre important d'heures complémentaires qu'il n'avait, de toute évidence, pas effectuées[318].

« Ces défaillances sont à l'origine de situations aberrantes »[319]. Certaines administrations ne semblent néanmoins pas prendre la mesure des conséquences importantes que le manque d'instruments de suivi des rémunérations de certains agents peut occasionner pour les finances publiques. La Cour des comptes insiste sur ce caractère dommageable pour la qualité de la gestion des fonds publics, d'autant plus que cette lacune se double d'une insuffisance touchant cette fois-ci au manque d'instruments nécessaires à la gestion des moyens humains.

2 – Le manque d'instruments relatifs à la gestion des moyens humains

Les personnes publiques ne font pas encore toujours suffisamment preuve de modernité quand il s'agit de piloter leur action en matière de gestion des ressources humaines. Ce pilotage nécessite, en effet, d'avoir des instruments dont l'insuffisance est parfois déplorée par le juge financier. Dans ce cas, la Cour des comptes note ainsi que les personnes publiques ne peuvent avoir une connaissance précise de leurs effectifs (2 – 1). Cette méconnaissance

---

[316] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, La gestion des personnels d'encadrement de l'administration centrale des finances, p. 52.
[317] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2000, L'Université française du Pacifique, p. 201.
[318] *Idem*, p. 202.
[319] *Ibidem*.

empêche dès lors les personnes publiques de gérer véritablement leurs personnels et d'assurer une gestion efficace de ceux-ci (2 – 2).

2 – 1 – Des instruments de pilotage insuffisants pour assurer une connaissance précise des effectifs

Les carences en instruments de pilotage ont pour conséquence une connaissance lacunaire des effectifs des administrations, tant du point de vue de leur nombre, que de leurs affectations, de leur carrière et de leur statut.

Ainsi, le juge financier souligne que la gestion des personnels d'encadrement de certains services des administrations centrales « a tardé à se moderniser »[320]. Certes, il a parfois été mis en place une structure, au niveau ministériel, en principe chargée d'assurer la gestion transversale des carrières (par exemple la Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration au Ministère des finances). Mais les cloisonnements des corps et des différentes Directions impactent sur cette gestion qui se trouve dès lors elle-même « excessivement compartimentée »[321]. Au sein d'un même Ministère, chaque Direction peut disposer de son propre système d'évaluation des agents. Ces pratiques hétérogènes s'effectuent sans qu'il existe un réel pilotage d'ensemble. Au sein des Directions, il existe même, dans certains cas, plusieurs services de ressources humaines, ce qui multiplie d'autant les risques de divergence.

Le décloisonnement n'est donc en rien facilité par les carences touchant au « instruments de pilotage stratégique des emplois et des compétences »[322]. La Cour des comptes note ainsi qu'au sein du Ministère des finances, le système d'information de gestion des ressources humaines est limité tant dans ses fonctionnalités que parce qu'il est obsolète pour certaines composantes, et de façon générale « trop éclaté et cloisonné »[323].

La nécessité d'instaurer des outils de pilotage est présente dans toutes les administrations. Néanmoins, elle prend une importance toute particulière dans certains Ministères au sein desquels il existe des effectifs particulièrement importants et une forte

---

[320] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, La gestion des personnels d'encadrement de l'administration centrale des finances, p. 49.
[321] *Idem*, p. 50.
[322] *Ibidem*.
[323] *Ibidem*.

diversité des statuts des agents. Tel est le cas au sein du Ministère de l'Intérieur. La Cour des comptes relève ainsi que « l'importance quantitative des moyens humains justifierait qu'une importance particulière soit accordée aux instruments de gestion des ressources humaines »[324].

Tel est encore le cas du Ministère des Affaires étrangères. La Cour des comptes, dans son rapport public pour 2002[325], souligne l'originalité de ce ministère. Elle rappelle ainsi qu'il exerce ses compétences dans des domaines variés (éducation, culture, sciences…), sur un espace géographique qui recouvre l'ensemble des pays du monde. De ce fait, le Ministère des Affaires étrangères dispose d'un personnel important, ayant des statuts et des situations juridiques divers. De plus, ce ministère agit également par le biais d'établissements publics ou d'associations, ce qui élargit encore le champ des personnes susceptibles d'intervenir en son nom.

A cette diversité et à l'éloignement de la majorité de ses agents, doivent donc nécessairement répondre « des moyens permettant un contrôle de gestion efficace et bien intégré dans les procédures de recrutement, de mutation, de promotion et de rémunération des diverses catégories de personnels ». Cet objectif passe, par conséquent, par une connaissance exacte des effectifs et de leurs statuts.

Le juge financier considère la mise en place d'instruments de pilotage des ressources humaines au sein des personnes publiques comme essentielle pour assurer une connaissance exacte des effectifs. Dans l'hypothèse où de tels instruments seraient généralisés, les personnes publiques se trouveraient dès lors en mesure de gérer efficacement leurs personnels (2 – 2).

2 – 2 – L'instauration d'instruments de pilotage comme condition d'une gestion efficace des personnels

En l'absence d'instruments de pilotage, les personnes publiques se trouvent dans l'impossibilité de gérer efficacement, voire même de gérer tout simplement, les ressources humaines dont elles disposent.

[324] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, La gestion de la Préfecture de Police de Paris, p. 142.
[325] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, Effectifs, rémunérations et gestion des personnels du Ministère des affaires étrangères, pp. 28-29.

D'une part, sans identification claire des emplois et des effectifs, il apparaît difficile pour l'administration d'adapter les moyens aux besoins. Ainsi, par exemple, au terme d'un contrôle au Ministère des Affaires étrangères, la Cour des comptes soulignait le caractère partiel des informations insusceptibles, dès lors, de permettre à ce Ministère de savoir s'il se trouvait en sous-effectif ou en sureffectif[326]. A l'occasion de vérifications de la gestion de la Préfecture de Paris, le juge financier avait constaté que celle-ci n'était pas « en mesure d'apprécier la répartition des ressources humaines au regard des charges de travail »[327]. De ce fait, situation particulièrement aberrante, de nombreux policiers étaient affectés à des tâches non policières, mais techniques ou administratives[328].

D'autre part, il est impossible pour l'administration « d'entreprendre une gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs »[329]. La Cour des comptes dénonce alors le fait que les politiques d'emplois ne peuvent être correctement mises en œuvre[330]. Il est évidemment inutile de mettre en place des projets relatifs aux ressources humaines si ceux-ci ne sont pas construits sur des données fiables.

Le contrôle par le juge financier de la gestion des personnels administratifs passe tout d'abord par des vérifications touchant à la légalité des dépenses de personnels, et donc à la légalité des décisions qui sont à l'origine de ces dernières. D'une part, le juge financier va s'interroger sur la régularité de l'existence même de la dépense considérée au regard de la législation et de la réglementation applicable. Dépourvus de fondement textuel, toute rémunération ou tout avantage en nature ne peuvent en principe être régulièrement versés. D'autre part, il va vérifier que le montant de la dépense est effectivement conforme aux limites posées par les dispositions textuelles.

Mais le contrôle de la gestion des personnels administratifs passe également par un examen de la gestion des ressources humaines de l'administration. De la correcte organisation

---

[326] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, Effectifs, rémunérations et gestion des personnels du Ministère des Affaires étrangères, p. 14.

[327] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, La gestion de la Préfecture de police de Paris, p. 142.

[328] Par exemple, en 1998, les effectifs au sein des garages comprenaient 80% de policiers (*Ibidem*) ; 34 des 85 fonctionnaires d'un service déconcentré du Ministère de l'agriculture placé sous l'autorité du Préfet de Police de Paris étaient des policiers (*Idem*, p. 143) ; 200 policiers étaient affectés à des services non opérationnels mais de prestige de la préfecture (*Ibidem*). Le rapport public annuel de la Cour des comptes pour 2005 a montré un redéploiement des effectifs sur le terrain (Cour des comptes, rapport public annuel pour 2005, La gestion administrative et financière de la Préfecture de police de Paris, p. 156).

[329] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, La gestion de la Préfecture de police de Paris, p. 142.

[330] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, La gestion des personnels d'encadrement de l'administration centrale des finances, p. 50.

de cette gestion dépendra une utilisation optimale des deniers publics qui lui sont consacrés, ainsi qu'un risque limité de commettre une illégalité. Le juge financier attire l'attention des personnes publiques sur la trop fréquente opacité de cette gestion, opacité tenant au manque de visibilité tant des positions occupées par les agents que des rémunérations versées. Il souligne également l'insuffisance des instruments dont dispose l'administration pour permettre une connaissance fiable de ces éléments, appelant ainsi au développement, dans ce cadre, de stratégies de pilotage.

Le juge financier adopte ici des attitudes de juge administratif en s'assurant de la légalité des décisions prises pour la gestion des personnels administratifs. Il affirme néanmoins, à cette occasion, sa spécificité par rapport au juge administratif, puisqu'il va au-delà du contrôle de légalité. Son action constitue alors un complément utile des interventions de ce dernier.

Le juge financier, dans le cadre de son activité non juridictionnelle, apparaît comme le garant des textes applicables à l'administration. En ce sens, il s'assure du respect de ceux-ci par les personnes publiques, et dénonce d'éventuelles illégalités. Cependant, le rôle du juge financier ne se limite pas au simple constat d'une irrégularité. L'analyse qu'il opère se double, en effet, d'une véritable réflexion sur les raisons qui amènent parfois les personnes publiques à agir en contradiction avec les textes. Le juge financier relève ainsi la complexité, l'inadaptation ou encore l'imprécision de certains d'entre eux. Ces observations l'amènent alors à proposer des solutions au législateur et au Gouvernement : soit qu'il s'agisse d'adapter les textes déjà en vigueur, soit qu'il s'agisse de combler un vide juridique, soit qu'il s'agisse enfin de prévoir un meilleur encadrement de leur mise en œuvre.

Les champs des contrats et de la gestion des personnels de l'administration constituent les principales illustrations de ces interventions du juge financier. Ces deux matières font l'objet d'un examen global par ce dernier, ouvrant ainsi d'intéressantes perspectives d'évolution des textes applicables, voire de l'organisation des services concernés par l'application de ceux-ci.

Ce contrôle de légalité assuré par le juge financier se complète utilement par un contrôle du respect des principes du droit administratif.

CHAPITRE 2

LE JUGE FINANCIER, GARANT DE PRINCIPES APPLICABLES AUX PERSONNES PUBLIQUES

L'analyse que le juge financier doit effectuer sur les activités des personnes publiques à l'occasion du contrôle de la gestion l'amène à se pencher sur certains principes de droit administratif. La régularité de la gestion des deniers publics peut, en effet, se trouver conditionnée par le respect de ceux-ci, et le juge financier est donc nécessairement confronté à leur application. Il est alors garant de principes applicables aux personnes publiques, et dont il revient principalement au juge administratif d'assurer la correcte mise en oeuvre.

D'une part, le juge financier se fait garant des principes relatifs au service public. Ceux-ci sont classiquement au nombre de trois : mutabilité, égalité et continuité.

Le principe de mutabilité suppose une adaptation de l'activité de service public à l'intérêt général. Ce dernier est en effet susceptible d'évoluer. Le maintien d'un service public ne se justifie donc que si la mission considérée répond encore à un besoin d'intérêt général. En d'autres termes, l'allocation de fonds publics à une mission déterminée ne pourra être maintenue que dans la mesure où le service conserve un intérêt public. Dans le cas contraire, le juge financier soulignera l'obligation de mutabilité afin que le service concerné soit mis en adéquation avec l'évolution de l'intérêt général en vue duquel il avait été initialement créé.

Le principe d'égalité des usagers devant le service public suppose quant à lui d'une part une égalité de traitement des usagers dans le cadre d'un service public, d'autre part une égalité d'accès au service public. A cette occasion, le juge financier rappelle que ce principe d'égalité n'est pas absolu. Il applique ainsi en la matière la jurisprudence du juge administratif. De plus, il n'hésitera pas à dénoncer certaines pratiques portant atteinte au principe d'égalité, et qui démontrent une utilisation parfois détournée du service considéré, et donc des fonds publics qui lui sont rattachés.

Quant au principe de continuité du service public, il suppose que le fonctionnement d'un service public ne doit pas être interrompu. Ce principe joue un rôle particulier dans la mesure où le juge financier pourra considérer que certaines irrégularités de gestion se trouveront justifiées si elles avaient pour but d'assurer cette continuité (section 1).

D'autre part, le juge financier se fait garant des principes relatifs aux établissements publics. Ceux-ci sont au nombre de deux. « L'établissement public présente l'avantage de réaliser un compromis entre l'indépendance organique par une grande souplesse de gestion, et le maintien de l'activité concernée dans le « giron » de la personne publique de rattachement »[331]. Néanmoins, si la gestion peut être qualifiée de souple, elle doit s'exercer dans la contrainte du principe de spécialité. De plus, si la personne publique de rattachement conserve une emprise sur l'établissement, sous forme de tutelle, cette emprise ne doit pas porter atteinte à l'autonomie dont doivent disposer les établissements publics.

C'est principalement par le biais du contrôle de la gestion que le juge financier signale ces irrégularités[332]. Loin de constituer des exceptions, les observations mettant en évidence des atteintes au principe de spécialité et au principe d'autonomie des établissements publics sont en effet récurrentes dans la jurisprudence non-juridictionnelle du juge financier (section 2).

---

[331] **De VILLIERS (M.) (sous la direction de)**, *Droit public général*, Jurisclasseur – Manuels, 2ème édition, Paris, Litec, 2003, p. 258.

[332] Dans le cadre de sa compétence juridictionnelle, le juge financier assure également parfois le respect du principe d'autonomie. Ainsi, par exemple, la Cour des comptes a pu constituer en débet le comptable public d'un lycée au motif que ce dernier avait payé des dépenses en l'absence de certification de service fait régulière : les certifications émanaient du ministère alors que seul l'ordonnateur du lycée lui-même (« le chef d'établissement ») avait compétence pour la délivrer (Cour des comptes, 16 mai 2002, Lycée Las Cases de Lavaur, *Rev. Trésor*, 2001, p. 383, note **LASCOMBE (M.) et VANDENDRIESSCHE (X.)** ; voir également Cour des comptes, 30 mai 1996, 12 juin 1997, Ecole nationale supérieure de Fontenay-Saint-Cloud, *Rec. Cour des comptes,*1998, p. 259). Le Parquet près la Cour avait considéré que de telles irrégularités n'étaient pas « compatible[s] avec l'autonomie juridique et comptable de l'établissement (Conclusions du procureur général du 8 avril 2002, sur Cour des comptes, 16 mai 2002, Lycée Las Cases Lavaur, *Rev. Trésor*, n° 6, juin 2003, p. 385).

Quant au principe de spécialité, il est désormais interdit au juge des comptes de mettre en débet un comptable public au motif qu'il n'aurait pas tenu compte de la spécialité de l'activité de l'établissement considéré (Cour des comptes, 10 mai 2006, Etablissement public chargé de l'aménagement des rives de l'étang de Berre, *Rev. Trésor*, 2007, p. 164).

SECTION 1 – LE JUGE FINANCIER ET LE RESPECT DES PRINCIPES RELATIFS AU SERVICE PUBLIC

En tant que principale activité des personnes publiques, l'activité de service public ne peut laisser indifférent le juge financier. Les deniers publics qui lui sont consacrés font ainsi l'objet du contrôle de la gestion opéré par ce dernier. Le juge financier dénonce, à cette occasion, les atteintes aux principes relatifs au service public. Il démontre, au travers de sa jurisprudence non juridictionnelle, que ces atteintes sont sources, et parfois conséquences, d'une gestion critiquable des deniers publics. Tel est en particulier le cas pour les principes de mutabilité du service public et d'égalité des usagers devant le service public. Il fait alors le lien entre la qualité de la gestion et le respect de ces principes (§1).

Quant au principe de continuité du service public, le juge financier en fait une application originale. En effet, si les atteintes à ce principe peuvent illustrer certaines irrégularités de gestion, l'obligation de respecter ce principe pourra surtout justifier des irrégularités de gestion. Ainsi, dans certaines hypothèses, le juge financier va considérer que la personne publique n'avait d'autre choix, pour assurer la continuité du service public, que de commettre une irrégularité de gestion (§2).

§1 – L'existence d'un lien entre la qualité de la gestion publique et le respect des principes relatifs au service public

La jurisprudence du juge financier montre que les atteintes aux principes relatifs au service public peuvent être à la fois la conséquence et la source d'une gestion critiquable du service public considéré. Il existe ainsi un lien entre la qualité de la gestion d'un service public et le respect des principes qui le gouvernent.

Plus particulièrement, la doctrine considère que le respect du principe de mutabilité du service public est « synonyme de bon fonctionnement du service »[333]. Les atteintes à ce principe seront dès lors dénoncées par le juge financier (A).

De la même façon, il dénoncera les atteintes au principe d'égalité des usagers devant le service public. Les atteintes à ce principe peuvent, en effet, être le signe qu'il existe de véritables discriminations financières, preuve d'une gestion critiquable des deniers publics attachés à ce service (B).

A – Les atteintes au principe de mutabilité du service public dénoncées par le juge financier

Le principe de mutabilité suppose l'adaptation du service public aux éventuels changements de circonstances qui entourent son fonctionnement. Ces changements peuvent en effet expliquer une variation de ce que recouvre l'intérêt général pour lequel ce service a été créé. L'activité considérée doit donc être modifiée au regard de ces évolutions. Il doit alors nécessairement en suivre une adaptation de l'utilisation des deniers publics rattachés à cette activité.

Défendant une conception évolutive de l'action publique, le juge financier considère que la mutabilité du service public est une condition d'une gestion satisfaisante de ce dernier, et donc des deniers publics qui s'y rapportent (1). Le juge financier peut aller jusqu'à préconiser la disparition pure et simple du service public contrôlé si l'évolution a été telle que plus aucune raison ne justifie l'existence de celui-ci (2).

1 – Une adaptation du service public préconisée par le juge financier dans un but de protection des deniers publics

Pour le juge financier, l'absence d'adaptation d'un service public conduit inévitablement à ce que les deniers publics soient utilisés dans un but qui ne satisfait plus l'intérêt général. L'intérêt général a évolué et il ne correspond plus à celui qui existait au moment de la création du service public considéré. Ce dernier doit donc s'adapter en conséquence. Les sommes qui lui étaient initialement allouées doivent dès lors être ajustées.

Les personnes publiques doivent par exemple tenir compte, dans l'organisation de leur action, des évolutions de la conjoncture économique et financière. La Cour des comptes, dans son rapport public pour 1980, soulignait ainsi, à propos de l'organisation des services médicaux et de la situation des praticiens des hôpitaux publics, que le service public hospitalier devait nécessairement prendre en compte de telles évolutions[334].

Lorsqu'un service public ne s'adapte pas, mais que des deniers publics continuent néanmoins à lui être versés, ceux-ci risquent alors d'être affectés à des activités qui ne

---

[333] **TRAVARD (J.)**, « Jean Rivero et les lois du service public », *AJDA*, 2010, p. 987.
[334] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1980, Organisation des services médicaux et situation des praticiens dans les hôpitaux publics, p. 173.

relèvent plus nécessairement d'un service public. La Cour des comptes soulignait ainsi, à propos des abattoirs publics, que l'utilisation des crédits versés à ces structures pouvaient être utilisés pour « financer des projets peu rentables » ou pour « construire des installations (…) utilisées de façon quasi privative »[335].

L'adaptabilité du service public suppose donc que l'activité soit modifiée en fonction de l'intérêt général qui existe à un instant donné. Mais ce principe implique, en outre, que l'existence même du service public soit justifiée par les nécessités de l'intérêt général. Le juge financier n'hésite pas alors à préconiser la disparition pure et simple du service. Il considère, en toute logique, que le versement de fonds pour ces activités n'a, en effet, plus de raison d'être.

2 – La disparition d'un service public préconisée par le juge financier en application du principe de mutabilité du service public

Lorsque les raisons justifiant la création d'un service public ont totalement disparu, ce dernier ne peut perdurer. Ainsi, par exemple, la Cour des comptes a pu estimer que les abattoirs ne pouvaient plus être considérés comme des services publics auxquels étaient, en conséquence de leur qualification juridique, consacrés des crédits publics. En effet, elle rappelait que les raisons d'hygiène qui justifiaient, il y a trente ans, leur qualification en tant que service public ne pouvaient plus, dorénavant, être avancées pour que cette activité soit maintenue en tant que tel[336].

Partant, si un organe spécifique a été créé pour la gestion d'un service public, et que ce service public n'a plus lieu d'exister, l'organe devrait, en toute logique, disparaître. Ainsi, le juge financier n'hésite pas à préconiser la liquidation pure et simple d'un organisme à partir du moment où son objet n'a plus de raison d'être. Dans son rapport annuel pour 1999, la Cour des comptes soulignait ainsi qu'elle avait dû « intervenir à plusieurs reprises pour qu'il soit mis fin à l'existence d'établissements publics dont les missions avaient disparu (…) » ; elle ajoutait que « en 1991, elle avait fait part aux ministres responsables de son interrogation sur la justification du maintien de l'agence nationale de l'indemnisation des Français d'Outre-

[335] Cour des comptes, Rapport public annuel pour 1990, La modernisation des abattoirs publics, *Rec. Cour des comptes*, p. 202.
[336] *Idem.*

mer », constatant à nouveau en 1999 que « l'objet originel de l'agence [avait] presque entièrement disparu »[337].

Le juge financier rappelle, à l'occasion du contrôle de la gestion, que le service public doit nécessairement s'adapter à l'évolution de l'intérêt général, ce principe de mutabilité étant même susceptible d'aboutir à la disparition du service considéré si les circonstances le justifient. Dans le cas contraire, en l'absence d'adaptation, l'utilisation qui est faite des deniers publics ne peut être satisfaisante puisqu'elle ne correspond plus à l'intérêt général.

Une gestion défaillante pourra également trouver son origine dans l'irrespect du principe d'égalité des usagers devant le service public, dans la mesure où les atteintes à ce principe peuvent engendrer des discriminations financières. Ces atteintes sont, par conséquent, dénoncées par le juge financier.

B – Les atteintes au principe d'égalité des usagers devant le service public dénoncées par le juge financier

Le principe d'égalité devant le service public suppose d'une part que, dans le cadre du fonctionnement d'un service public donné, chaque usager ait le droit d'accéder à une prestation identique. Cet aspect de la mise en œuvre du principe ne fait cependant pas l'objet d'observations particulières de la part du juge financier.

Ce principe suppose, d'autre part, qu'il n'existe aucune différence de traitement des usagers quant à l'accès à une prestation donnée. Le juge financier a eu l'occasion de soulever dans ce cadre certaines pratiques qui portent atteinte à ce principe. Le juge financier dénonce ainsi, par exemple, le fait que seule une partie des usagers puisse avoir accès à un service de restauration (en l'espèce une cantine) dans l'hypothèse où la gestion de cette cantine a été déléguée à une association et que l'accès à la cantine soit soumis à l'obligation d'adhérer et/ou d'acquitter une cotisation pour accéder à ce service[338].

L'atteinte au principe d'égalité des usagers devant le service public a très fréquemment une traduction financière, se manifestant notamment par des discriminations en la matière. En conséquence, le contrôle du juge financier trouve ici nécessairement sa place : ces discriminations démontrent en effet une gestion discutable des deniers publics attachés à ce service (1).

---

[337] Cour des comptes, Rapport public annuel pour 1999, Etablissements publics et associations, p. 314.
[338] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2005, La restauration collective en Alsace, p. 658.

A l'origine de la reconnaissance, et garant de ce principe, le juge administratif a néanmoins développé une jurisprudence qui circonscrit l'application de ce dernier. En effet, le principe d'égal accès des usagers au service public n'est pas absolu dans la mesure où il ne vaut que pour des usagers placés dans une situation identique. Le contrôle du respect de ce principe par le juge financier se fait dès lors en considération des limites posées par le juge administratif. Le juge financier assure ainsi une application mesuré du principe d'égalité des usagers devant le service public (2).

1 – Les atteintes au principe d'égalité des usagers devant le service public source de discriminations financières

Les atteintes au principe d'égalité des usagers devant le service public trouvent fréquemment une traduction financière. Plus particulièrement, elles aboutissent à des discriminations entre les usagers qui touchent soit au montant des deniers publics qui peuvent leur être versés, soit au montant qu'ils doivent verser pour l'activité considérée.

Dans la première hypothèse, il s'agit pour le juge financier de vérifier le respect du principe d'égalité des usagers devant le service public à l'occasion de l'attribution d'aides publiques aux entreprises. Usagers d'un genre un peu particulier, il n'en demeure pas moins que ces dernières doivent également être traitées de façon égalitaire entre elles.

D'une part, le juge financier dénonce des montages qui n'ont pour seul but que de contourner le droit communautaire de la concurrence en matière d'aides d'Etat aux entreprises, et de favoriser ainsi certaines entreprises par rapport aux autres. Ainsi, un établissement public industriel et commercial avait participé à la création et au financement d'une entreprise publique. Cette organisation permettait de ce fait de contrevenir, sous couvert d'une apparente légalité, aux obligations de mise en concurrence des entreprises. L'établissement public faisait ainsi écran entre l'Etat et l'entreprise[339].

D'autre part, le juge financier souligne parfois la complexité qui entoure certains processus d'attribution, et qui ne favorise pas l'égalité des destinataires potentiels de ces aides publiques. Ainsi en est-il par exemple des mesures prises par le Ministère du travail en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle entre 1986 et 1992. La Cour montre dès lors que les dispositifs mis en place « s'empilent au fil des plans [pour l'emploi] (…) sans être en

[339] Cour des comptes, Lettres du Président n° 8807, 8808, 2 février 1995, Directeur d'un établissement public – Président d'un établissement public, *Rec. Cour des comptes*, p. 198.

parfaite cohérence ». De ce fait, cet empilement est « source de complexité » : seules « les entreprises qui sont en mesure de se tenir au courant des derniers aménagements des textes et qui peuvent ainsi solliciter en temps utile les aides proposées » ; au contraire, les autres entreprises se trouvent *de facto* écartées face à des « dispositifs en évolution permanente »[340].

Dans la seconde hypothèse, le juge financier assure la correcte application du principe d'égalité devant les charges publiques. Dans ce cas, l'administration impose certaines sujétions aux administrés. Or, si le principe d'égalité doit être respecté lorsque ceux-ci reçoivent des prestations, il doit en être de même lorsqu'ils doivent verser des fonds à la personne publique. La Cour des comptes se fait ainsi fort de mettre en évidence une rupture d'égalité qui pourrait intervenir à cette occasion.

L'inégalité peut ainsi porter sur le montant qui doit être versé par l'usager. Par exemple, la Cour a relevé un déséquilibre important entre d'une part les redevances prélevées sur les ménages et les industriels, et d'autre part sur les agriculteurs dans le cadre d'un programme de lutte contre les pollutions agricoles. En effet, il avait été mis en place un système de redevances qui devait constituer une « instrument fiscal incitatif puissant dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre les pollutions » et qui mettait à contribution les ménages, les industriels et les agriculteurs. La Cour souligne cependant que des aménagements en faveur de ces derniers devaient aboutir, certes à l'inefficacité partielle du système, mais surtout à un alourdissement des charges facturées aux ménages et aux industriels, et donc à une rupture d'égalité devant les charges publiques, d'autant plus que, dans le même temps, les agriculteurs bénéficiaient d'aides spécifiques[341].

L'inégalité pourra également porter sur le fait que le paiement des charges concernées ne fait pas l'objet des mêmes exigences pour l'ensemble des usagers considérés. Par exemple, reprenant en cela l'avis du comité départemental d'examen des comptes des organismes de sécurité sociale (CODEC), la Cour des comptes mettait en évidence la différence de traitement entre les adhérents d'un organisme de sécurité sociale membre d'une organisation professionnelle et les autres. Les premiers faisaient en effet l'objet de mesures exorbitantes du droit commun pour la négociation des échéanciers de paiement des cotisations : alors même

[340] Cour des comptes, Lettre du Président n° 10215, 19 mai 1995, Directeur de l'administration générale et de la modernisation des services, *Rec. Cour des comptes*, p. 226.
[341] Cour des comptes, 7 février 2002, Rapport public particulier, La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne, l'agence de l'eau Loire-Bretagne, p. 31, *Rec. Cour des comptes*, p. 158.

que les sommes étaient dues depuis de nombreuses années, ils étaient autorisés à « étaler le versement des cotisations sur des durées parfois très longues (10 à 25 ans) »[342].

Le juge financier se fait garant du principe d'égalité des usagers devant le service public en tant qu'une atteinte à ce principe trouve une traduction financière. Il assure néanmoins, dans le respect de la jurisprudence du juge administratif, une application mesurée de ce principe qui n'est pas absolu.

2 – Une application mesurée du principe d'égalité des usagers devant le service public conforme à la jurisprudence du juge administratif

Le juge financier applique la jurisprudence du juge administratif selon laquelle le principe d'égalité d'accès au service public n'est pas absolu puisqu'il ne vaut que pour des usagers placés dans une situation identique. Selon cette jurisprudence, il est dès lors possible pour une personne publique d'envisager une politique tarifaire différenciée pour les usagers d'un même service public en fonction de leurs situations respectives. Sont ainsi justifiés un tarif préférentiel pour le péage d'un pont reliant une île au continent appliqué au profit des résidents de cette île[343], un tarif différent pour un service de distribution d'eau selon que les usagers sont ou non propriétaire d'une piscine[344] ou un tarif différencié pour l'accès à un service public social (en l'espèce pour l'accès à une crèche)[345] ou un service public culturel (en l'espèce pour l'accès à une école de musique) selon les ressources du foyer[346].

La Cour des comptes rappelle donc que la modulation des tarifs d'un service public est possible. Ainsi, à propos d'un service public de restauration collective, elle souligne que le principe d'égalité d'accès des usagers à ce service public n'est pas pour autant violé quand les tarifs sont fixés en fonction du lieu de domiciliation de ces derniers[347].

Le juge financier s'assure néanmoins que les tarifs préférentiels sont effectivement justifiés. Ainsi, à l'occasion du contrôle de délégations de service public, la Cour des comptes insiste sur le fait qu'il revient aux délégataires d'assurer cette égalité de traitement, en tant

---

[342] Cour des comptes, Lettre du Président n° 17344, 29 octobre 1997, Directeur d'une caisse, *Rec. Cour des comptes*, p. 327.
[343] Conseil d'Etat, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, *Rec.* p. 274.
[344] Conseil d'Etat, 1991, Bachelet, *Rec.*, p. 13.
[345] Conseil d'Etat, 1989, CCAS de la Rochelle, *Rec.*, p. 8.
[346] Conseil d'Etat, 1997, Commune de Nanterre
[347] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2005, La restauration collective en Alsace, p. 665.

que dépositaires de l'activité de service public. Or, elle relève que ceux-ci accordent parfois des tarifs préférentiels à certaines catégories d'usagers, sans qu'aucune stipulation n'ait été adoptée dans ce sens[348]. De plus, elle dénonce le fait que des concessionnaires fassent parfois peser sur l'ensemble des usagers le coût de travaux dont certains d'entre eux ne bénéficieront pas. Ceci revient dès lors à limiter le coût pour ceux qui, au contraire, en bénéficient. Ainsi, pour le financement d'un contournement autoroutier, les fonds de concours du concessionnaire étaient gagés sur l'augmentation des péages, que l'usager utilise ou pas le contournement. La Cour estimait alors que ce « surpéage » était « acquitté par des automobilistes qui, à 80 %, [n'utilisaient] pas cette infrastructure, alors que les usagers de cette dernière [n'acquittaient] pas le péage » et que « l'égalité devant le service public [se trouvait] alors méconnue »[349].

Ces inégalités de traitement sont pour le juge financier le signe d'une insuffisance du contrôle qui doit être en principe effectué par la personne publique délégante sur les tarifs pratiqués par le délégataire. Ce contrôle constitue pourtant une condition d'une gestion de qualité des deniers publics, la personne publique s'assurant, en principe, par ce moyen, du bon emploi de ceux-ci, c'est-à-dire de leur utilisation en conformité avec les clauses du contrat[350].

Dans la mesure où les atteintes aux principes de mutabilité du service public et d'égalité des usagers devant le service public ont des conséquences financières, le juge financier se trouve dès lors nécessairement concerné par celles-ci. Il fait alors le lien entre la qualité de la gestion publique et le respect de ces principes.

Le juge financier considère ainsi qu'en ne respectant pas le principe de mutabilité du service public, les personnes publiques n'assurent pas l'adéquation entre l'activité considérée et l'évolution de l'intérêt général. De cette façon, les deniers publics destinés à cette activité ne servent plus nécessairement l'intérêt général. Une telle situation doit dès lors être dénoncée par le juge financier. Celui-ci n'hésite pas à alors à préconiser la requalification pure et simple d'une activité qui ne répond plus à un intérêt public, et donc la disparition du service public considéré.

---

[348] Cour des comptes, Rapport public annuel pour 2001, Les délégations de service public : les clauses financières et la notion de risques et périls, p. 735, *Rec. Cour des comptes*, p. 246.
[349] Cour des comptes, Rapport public annuel pour 1992, La politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national, *Rec. Cour des comptes*, p. 205.
[350] Cour des comptes, Rapport public annuel pour 2001, Les délégations de service public : les clauses financières et la notion de risques et périls, p. 735, *Rec. Cour des comptes*, p. 246.

Quant aux atteintes au principe d'égalité des usagers devant le service public, elles dénotent des discriminations financières. Celles-ci sont dénoncées par le juge financier en tant que signe d'une gestion irrégulière. En effet, sauf à ce que les usagers se trouvent dans des situations différentes, les deniers publics considérés ne sont pas censés être versés ou reçus par la personne publique en favorisant tel usager plus qu'un autre.

Alors que le respect de ces deux principes constitue un élément d'une gestion publique régulière, le principe de continuité du service public se distingue ici dans la mesure où le respect de ce principe justifie certaines irrégularités de gestion.

§2 – La continuité du service public comme justification des irrégularités de gestion

Le juge financier dénonce les situations qui engendrent une rupture de cette continuité. Ainsi, la Cour des comptes a pu inscrire, dans son rapport public annuel pour 2001, à propos de la gestion du musée du Louvre, que des problèmes touchant à la gestion des ressources humaines engendraient une absence de continuité du service public[351]. En l'espèce, l'insuffisance des personnels d'accueil faisait obstacle à la continuité de ce service, et pouvait de plus permettre certaines fraudes financièrement préjudiciables au musée[352]. En cela, le juge financier se fait donc garant de ce principe.

Mais c'est le plus souvent non pas en dénonçant une atteinte au principe de continuité du service public, mais plutôt en faisant prévaloir ce principe sur une irrégularité, que le juge financier en assure le respect. En d'autres termes, la nécessité d'assurer la continuité du service public pourra justifier certaines irrégularités. Pour ce motif, la responsabilité des gestionnaires publics pourra ainsi se trouver allégée devant la Cour de discipline budgétaire et financière (A). Assuré de cette façon dans le cadre du contrôle de la gestion, le respect du principe de continuité du service public pourra également l'être lors du contrôle des comptes. Il peut, en effet, justifier une gestion dite exceptionnelle (B).

[351] Cour des comptes, Rapport public annuel pour 2001, La gestion de l'établissement public du musée du Louvre, p. 459.
[352] Telle que, par exemple, le fait que des milliers de visiteurs échappent chaque année aux contrôles d'entrée, avec toutes les conséquences financières que cela implique pour l'établissement public.

A – La continuité du service public comme motif d'allègement de la responsabilité des gestionnaires publics

Les gestionnaires publics font l'objet d'un contrôle par la Cour de discipline budgétaire et financière[353]. Celle-ci analyse dès lors leur responsabilité dans l'hypothèse où ils auraient commis des infractions aux règles de la comptabilité publique[354]. A cette occasion, la Cour examine les circonstances dans lesquelles les décisions constitutives de ces infractions ont été prises. Elle apprécie dès lors dans quelle mesure ces circonstances sont susceptibles de limiter la responsabilité des gestionnaires publics. Ainsi, la Cour de discipline budgétaire et financière pourra prendre en compte des éléments propres à l'intéressé[355], l'attitude de l'autorité de tutelle[356], ou encore les conditions d'exercice du service[357].

La nécessité d'assurer la continuité du service public a ainsi pu être considérée par le juge financier comme un motif d'allégement de la responsabilité des gestionnaires publics. Cet allègement peut aboutir à une exonération de la responsabilité des gestionnaires publics ou se limiter à l'atténuation de celle-ci. Des conditions cumulatives tenant à l'irrégularité constatée ont ainsi été posées par la jurisprudence (1). La mise en oeuvre de ces conditions ne fait cependant pas l'objet d'une stricte application (2).

---

[353] Article L 312-1 CJF : « est justiciable de la Cour : toute personne appartenant au cabinet d'un membre du Gouvernement ; tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales ; tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une Chambre régionale des comptes. Sont également justiciables de la Cour tous ceux qui exercent, en fait, les fonctions des personnes désignées ci-dessus ».
Peuvent également être justiciables de la Cour, en vertu de l'article L 312-2 CJF, les Présidents de Conseil régional (et dans certaines circonstances, les vices Présidents et autres membres du Conseil régional), le Président du Conseil exécutif de Corse (et dans certaines circonstances les conseillers exécutifs), les présidents de conseil général (et dans certaines circonstances, les vice-présidents et les autres membres du Conseil général), les maires (et dans certaines circonstances, les adjoints et autres membres du Conseil municipal), les Présidents élus de groupements de collectivités territoriales (et dans certaines circonstances, les vice-présidents et autres membres de l'organe délibérant).

[354] Articles 313-1 à 313-7-1 du CJF.

[355] Par exemple, les qualités professionnelles de l'intéressé reconnues par sa hiérarchie : CDBF, 15 décembre 2006, Centre hospitalier d'Ambert, *Rev. Trésor*, 2007, p. 720, *AJDA*, 2007, p. 1353.

[356] Pour l'hypothèse dans laquelle l'autorité chargée du contrôle de légalité ne s'est pas préoccupée des modalités juridiques permettant à un SIVOM d'assurer la continuité du service public en matière de traitement des ordures ménagères, attitude qui avait pu conforter l'ordonnateur dans sa conviction que la transaction constituait un fondement juridique suffisant : CDBF, 30 juin 2006, SIVOM de la région d'Etaples-sur-Mer, *Rev. Trésor*, 2006, p. 918.

[357] Pour une insuffisance des effectifs : CDBF, 20 juin 1962, Jung, école nationale vétérinaire de Lyon, *Rec. Lebon*, p. 842.

1 – L'exigence de conditions cumulatives pour l'allégement de la responsabilité des gestionnaires publics

La continuité du service public peut constituer, pour la Cour de discipline budgétaire et financière, un motif d'exonération de la responsabilité du gestionnaire public. En effet, si la Cour reconnaît l'intéressé responsable en application des dispositions du code des juridictions financières, elle tient néanmoins compte des circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise. Ainsi, à partir du moment où le respect des règles de la comptabilité publique fait obstacle à la continuité du service public, le juge financier considère qu'il est possible de relaxer le gestionnaire public (1 – 1). Trois conditions cumulatives doivent néanmoins être remplies pour que l'exonération de responsabilité soit possible (1 – 2).

1 – 1 – Le respect des règles de la comptabilité publique comme obstacle à la continuité du service public

La Cour de discipline budgétaire et financière considère que la continuité du service public peut justifier que les gestionnaires publics n'agissent pas dans le respect des règles de la comptabilité publique. En effet, celles-ci peuvent, dans certaines circonstances, constituer un obstacle à cette continuité.

Ainsi, l'obligation selon laquelle les dépenses de rémunération au sein de l'administration ne doivent pas être dépourvues de base légale peut ne pas être observée si son application risque de porter atteinte à la continuité du service public. La Cour de discipline budgétaire et financière juge, par exemple, que des praticiens hospitaliers pouvaient être payés au-delà des dispositions prévues par les textes dans la mesure où il était indispensable de recruter des médecins en urgence. En effet, en période estivale, la diminution des effectifs et l'augmentation de la fréquentation de l'hôpital légitimaient ces remplacements afin d'assurer « la continuité et la qualité du service public hospitalier ». La revalorisation de la rémunération rendait dès lors ces postes plus attractifs, et permettait donc de maintenir l'accès aux soins de la population[358].

[358] CDBF, 1er juillet 1991, MM. Omnes, directeur du centre hospitalier de Lorient, et Lebeau, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, *Rec. Cour des comptes*, p. 128 ; pour une application récente, CDBF, 16 avril 2009, Centre hospitalier de Fougères, *AJDA*, 2009, p. 1194, *RFFP,* 2009, n° 108, p. 213, Chronique de jurisprudence financière.

La Cour de discipline budgétaire et financière estime également que certaines irrégularités de procédure pourront être fondées dans la mesure où leur respect ne permet pas d'assurer la continuité du service public. Elle a, par exemple, considéré qu'un cocontractant de l'administration pouvait exécuter une partie des prestations avant la signature du marché, et donc avant sa notification. Elle relève que cette pratique constitue, certes, une violation du code des marchés publics, dont les dispositions prévoient que « les marchés doivent être notifiés avant tout début d'exécution ». Mais la continuité du service public représentait « une priorité qui s'imposait aux agents de la direction » concernée. En l'espèce, il s'agissait d'un contrat d'entretien de missiles de l'armée de l'air et de l'aéronautique navale. La Cour devait ainsi estimer que l'interruption de ces opérations d'entretien pouvait avoir de graves conséquences sur la conduite des opérations militaires et sur la sécurité des personnes[359].

La continuité du service public peut légitimer certaines irrégularités dans le cas où le respect des règles lui ferait obstacle. Ce principe constitue donc un motif d'exonération de la responsabilité des gestionnaires publics qui seraient à l'origine de ces infractions. Néanmoins, cette exonération ne sera reconnue que si trois conditions cumulatives tenant à l'irrégularité constatée sont effectivement présentes.

1 – 2 – Trois conditions cumulatives nécessaires à l'exonération du gestionnaire public

La Cour de discipline budgétaire et financière pose clairement, dans son arrêt de 1991, « Hôpital de Lorient »[360], trois conditions cumulatives pour que la continuité du service public puisse servir de fondement à l'exonération de la responsabilité du gestionnaire public. Ces trois conditions étaient, en l'espèce, remplies.

Tout d'abord, l'irrégularité constatée doit avoir été ponctuelle. Dans le cas contraire, si elle a perduré, elle revêt une gravité que la recherche de la continuité du service public ne pourra justifier. En l'espèce, le juge financier indiquait que « la prolongation et la répétition des irrégularités, dans la période en cause, leur ôtaient un caractère accidentel, mais qu'elles

[359] CDBF, 27 novembre, Bonn, du Pré de Saint-Maur et Segalou, Service technique des engins tactiques, *Rec*., p. 638.
[360] CDBF, 1er juillet 1991, MM. Omnes, directeur du centre hospitalier de Lorient, et Lebeau, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, précité.

sont restées exceptionnelles et limitées aux services hospitaliers dont le personnel médical ne pouvait être remplacé dans le respect des dispositions réglementaires applicables ».

Ensuite, il faut que les autorités hiérarchiques aient été prévenues, par l'intéressé, de l'irrégularité commise. Ce dernier montre ainsi que c'est en toute connaissance de cause qu'il a agi de cette façon, c'est-à-dire dans le but précis d'assurer la continuité du service public. Dans l'arrêt de 1991 « Hôpital de Lorient » précité, la Cour précise ainsi que l'intéressé avait « constamment tenu au courant le conseil d'administration de l'établissement ainsi que l'administration de tutelle des difficultés rencontrées et des solutions qu'il proposait d'y apporter ».

Enfin, il doit être impossible pour le gestionnaire public de se conformer à la légalité. Le juge financier précise ainsi que, dans l'espèce considérée, il n'avait pu être démontré « ni par l'administration locale de tutelle, ni par l'instruction devant la Cour de discipline budgétaire et financière que, sur le fond et dans les conditions de fonctionnement habituelles de l'hôpital, le problème posé pouvait être résolu dans le respect des textes réglementaires ».

Certaines irrégularités commises par les gestionnaires publics peuvent être justifiées dans l'hypothèse où il s'agit d'assurer la continuité du service public. Ces irrégularités doivent cependant remplir trois conditions cumulatives pour être ainsi légitimées : être ponctuelles, avoir été commises en toute connaissance de cause et être la seule possibilité de maintenir le fonctionnement du service considéré.

Dans le cas où l'une de ces conditions viendrait à faire défaut, la continuité du service public ne pourrait donc pas servir de fondement à l'exonération de la responsabilité du gestionnaire public. La Cour de discipline budgétaire et financière considère néanmoins que, même dans ce cas, la responsabilité des gestionnaires publics peut être allégée.

2 – Une application souple des conditions d'allégement de la responsabilité des gestionnaires publics

Les conditions d'exonération ne font pas l'objet d'une stricte application. D'une part, dans le cas où l'une d'entre elle ferait défaut, la responsabilité des gestionnaires publics pourra néanmoins se trouver malgré tout atténuée (2 – 1). D'autre part, dans certaines

circonstances appréciées par le juge financier, l'absence d'une des conditions ne fera pas obstacle à l'exonération pure et simple de responsabilité (2 – 2).

2 – 1 – L'atténuation de la responsabilité des gestionnaires publics en l'absence de l'une des conditions cumulatives

Même si les trois conditions cumulatives ne sont pas remplies, la Cour de disicpline budgétaire et financière considère que les circonstances dans lesquelles les irrégularités ont été commises peuvent justifier une atténuation de la responsabilité des gestionnaires publics. En effet, la mission de la Cour consiste à « protéger l'ordre public financier dans les structures complexes du secteur public »[361].

Ainsi, les gestionnaires d'une direction départementale de l'équipement avaient dû commettre des irrégularités afin d'assurer le fonctionnement de leurs services. Les crédits accordés n'étaient en effet pas suffisants pour leur permettre de faire face aux besoins de ces derniers. Cette insuffisance était évoquée chaque année par les ministères de tutelle. Pour autant, les ayant déclarés responsables, la Cour jugea que ces circonstances ne pouvaient faire disparaître les responsabilités encourues. Qu'elles n'étaient de nature qu'à atténuer leur responsabilité. En effet, les irrégularités constatées revêtaient « une gravité certaine », du fait notamment de leur caractère répété[362]. L'une des conditions nécessaires à la relaxe faisait donc défaut.

L'absence d'une des trois conditions cumulatives posées par la jurisprudence ne fait pas obstacle à un allégement de la responsabilité des gestionnaires publics. Dans de telles circonstances, la Cour de discipline budgétaire et financière considère que la continuité du service public peut malgré tout justifier une atténuation de cette responsabilité. Récemment, il a même été jugé que même si l'une de ces conditions faisait défaut, la continuité du service public pouvait justifier l'exonération de la responsabilité d'un gestionnaire public pour l'irrégularité constatée.

---

[361] **GROPER (N.), MICHAUT (C.)**, note sous CDBF, 15 décembre 2006, Centre hospitalier d'Ambert, *AJDA*,2007, p. 1354.
[362] CDBF, 9 décembre 1986, Direction départementale de l'équipement de Corse, *Rec*., p. 331.

2 – 2 – Une exonération de la responsabilité des gestionnaires publics en dépit de l'absence d'une des conditions cumulatives

Dans un arrêt de 2009[363], la Cour de discipline budgétaire et financière a adopté une solution qui suppose que les trois conditions posées en 1991 pour justifier une exonération d'un gestionnaire public ne sont plus cumulatives. Autrement dit, la continuité du service public pourra légitimer une irrégularité alors même que l'une des trois conditions auxquelles doit répondre celle-ci fait défaut.

En l'espèce, la Cour de discipline budgétaire et financière va prononcer la relaxe d'un directeur d'hôpital alors même qu'elle rappelle à plusieurs reprises, dans son arrêt, le caractère gravement irrégulier du dispositif appliqué par ce dernier. D'une part, les irrégularités s'étaient poursuivies sur plusieurs années ; d'autre part, comme le soulignent les commentateurs de cette jurisprudence, la certification de fausses gardes et de fausses astreintes allait au-delà « de la seule liberté prise avec une réglementation (…) il y a dans un tel comportement une charge fautive plus lourde, pas loin de l'intention frauduleuse »[364].

La Cour de discipline budgétaire et financière adapte donc sa jurisprudence aux circonstances de l'espèce. Ici, elle tient compte du fait que le caractère répété de l'irrégularité qui est constitutif de la gravité de celle-ci n'est autre que le fruit d'une réglementation qui n'évolue pas. Ce manque d'évolution oblige par conséquent le gestionnaire public à réitérer des pratiques non conformes aux règles applicables aux opérations considérées.

La continuité du service public peut justifier certaines irrégularités commises par les gestionnaires publics. Dès lors, elle peut permettre un allégement de leur responsabilité. La continuité du service public ne peut néanmoins, à elle seule, légitimer un tel allégement. Il faut, de plus, que l'irrégularité constatée réponde à trois conditions cumulatives : ne pas être répétées, être commise en toute connaissance de cause, c'est-à-dire que le gestionnaire sait qu'il commet une irrégularité mais qu'il le fait dans le but d'assurer la continuité du service public, et enfin qu'il n'existe pas d'autre moyen de maintenir cette dernière.

---

[363] CDBF, 16 avril 2009, Centre hospitalier de Fougères, précité.
[364] **GROPER (N.), MICHAUT (C.)**, note sous CDBF, 16 avril 2009, Centre hospitalier de Fougères, *AJDA*, 2009, p. 1196.

Ces trois conditions ne font cependant pas l'objet d'une stricte application. Ainsi, l'absence de l'une de ces trois conditions n'empêchera pas une atténuation de la responsabilité du gestionnaire considéré, voire même, dans certaines circonstances, une exonération de celle-ci.

La continuité du service public pourra également justifier le maniement de deniers publics par des personnes pourtant non habilitées à cet effet, gestion qui sera alors qualifiée d'exceptionnelle.

B – La continuité du service public comme justification d'une gestion exceptionnelle

La gestion exceptionnelle s'entend du maniement de deniers publics par des personnes non habilitées à cet effet, mais dont l'intervention se trouve justifiée par les circonstances, et plus particulièrement par le caractère exceptionnel de celles-ci. Il revient au juge financier de s'assurer que les conditions de la reconnaissance de ce caractère exceptionnel sont remplies (1).

Parce que les irrégularités liées à une gestion exceptionnelle se trouvent justifiées par la continuité du service public, une telle gestion n'emportera donc pas les mêmes effets, quant à la responsabilité du « comptable exceptionnel », que ceux engendrés par une gestion de fait (2).

1 – Les conditions de la reconnaissance d'une gestion exceptionnelle

La gestion exceptionnelle correspond à une « forme particulière de gestion [qui] est liée à de grandes crises »[365]. Autrement dit, les conditions sont telles que le comptable patent n'a pas pu exercer ses compétences. C'est donc une autre personne qui s'est trouvée dans l'obligation de remplir cette fonction afin d'assurer le paiement de dépenses et/ou le recouvrement de recettes nécessaires pour faire face à des besoins urgents qu'il revenait à la personne publique d'assurer.

La jurisprudence du juge des comptes en la matière est « inspirée par les mêmes considérations qui ont permis au Conseil d'Etat d'élaborer la théorie des « circonstances

[365] **CARTOU (L.)**, « Historique du contrôle de la Cour sur les collectivités territoriales », *in Le contrôle de la Cour des comptes sur les collectivités locales*, Colloque Cour des comptes – Université de Lyon III, 1979, p. 13.

exceptionnelles »[366]. Cette théorie suppose que, pour assurer la continuité du service public, l'administration pourra déroger à la légalité si les circonstances sont telles qu'il ne pouvait en être autrement au regard de l'intérêt ainsi préservé. Apparue avec la première guerre mondiale[367], cette théorie s'est étendue aux cas de catastrophes naturelles[368], d'insurrection[369] ou de grève des services publics de durée particulièrement longue et d'ampleur particulièrement grave[370].

Le caractère exceptionnel des circonstances et la qualification de la gestion effectuée par une personne autre que le comptable public en tant que gestion exceptionnelle devront, par conséquent, être appréciés par le juge des comptes.

C'est ainsi qu'en l'absence de municipalité et de receveur municipal, un comité avait été chargé par les autorités d'occupation d'administrer provisoirement la ville et d'assurer son ravitaillement, et la Cour des comptes devait considérer que les circonstances de guerre justifiaient l'absence de déclaration de gestion de fait[371]. Tel sera également le cas de la gestion d'un service de ravitaillement de la population civile institué dans une commune pendant l'occupation allemande : la fermeture de la recette municipale avait justifié la nomination par l'administrateur provisoire de la commune (lui-même nommé par le Préfet en l'absence du maire et des services municipaux repliés) d'un trésorier qui avait donc pu régulièrement effectuer les opérations de recettes et de dépenses nécessaires au fonctionnement du service susmentionné[372]. Par contre, ne sera pas constitutive d'une gestion exceptionnelle le fait qu'un comptable public n'ait été nommé qu'un an et demi après la création d'un établissement public. Le directeur de cet établissement devait donc être constitué comptable de fait pour avoir procédé à des opérations de recettes et de dépenses qui auraient dû l'être par un comptable public[373].

Comme dans le cadre de la jurisprudence du juge administratif de droit commun, ce n'est donc pas la seule absence ou la seule indisponibilité de l'autorité normalement

---

[366] Commentaire *GAJF*, 2007, n° 34-16, sous Cour des comptes, 23 août 1834, Ville de Roubaix.
[367] Conseil d'Etat, 28 juin 1918, Heyries, *Rec.*, p. 651 ; Conseil d'Etat, 28 février 1919, Dames Dol et Laurent, *Rec.*, p. 208.
[368] Conseil d'Etat, 18 mai 1983, Rodes, *Rec.*, p. 199.
[369] Conseil d'Etat, 3 novembre 1989, Galliot, *Rec.*, p. 223.
[370] Conseil d'Etat, 18 avril 1947, Jarrigion, *Rec.*, p. 148.
[371] Cour des comptes, 5 mai 1942, Comité de ravitaillement de Lillebonne, précité.
[372] Cour des comptes, 4 juin 1943, Commune de Viroflay, *Rec. Cour des comptes*, p. 50 ; Cour des comptes, 28 octobre 1948, Comité de ravitaillement de Gaillon, *Rec. Cour des comptes*, p. 40.
[373] Cour des comptes, 5 juillet 1989, MM. Hess, ancien directeur départemental de la jeunesse et des sports faisant fonction de directeur régional et Hardy, ancien directeur par intérim du Centre régional d'éducation physique de Saint-Denis de la Réunion, *Rec. Cour des comptes*, p. 70.

compétente (ici le comptable patent) qui justifie le maniement de deniers publics par une personne en principe non régulièrement habilitée pour ce faire. Plusieurs critères cumulatifs entrent ici en jeu : l'existence d'un intérêt général, l'impossibilité d'agir autrement et la présence d'une situation véritablement exceptionnelle.

Une fois le caractère exceptionnel de la gestion établi par le juge financier, celui-ci y attache des effets quant à la responsabilité du « comptable exceptionnel » qui se distingue de ceux qui peuvent découler de la reconnaissance d'une gestion de fait.

2 – Les effets de la reconnaissance d'une gestion exceptionnelle sur la responsabilité du « comptable exceptionnel »

La gestion exceptionnelle ne doit pas être confondue avec la gestion de fait. « La gestion de fait est une gestion *latérale*, la gestion exceptionnelle, au contraire, est une gestion intérimaire »[374].

Ainsi, aucune déclaration de gestion de fait, aucune amende, ne seront prononcées, mais les comptes devront cependant être produits au juge des comptes par le « comptable exceptionnel »[375]. Ils seront apurés par le juge des comptes en tant qu'ils reconstituent des opérations de recettes et de dépenses d'une personne publique[376].

Le juge financier va contrôler ces opérations comme si elles avaient été celles d'un comptable public. Il se place donc dans le cadre d'une procédure de contrôle d'une gestion patente. Seul le refus de rattacher lesdites opérations à son compte par le comptable patent ayant retrouvé ses fonctions pourra alors justifier une déclaration de gestion de fait[377].

Il convient de souligner que, même dans l'hypothèse où la gestion exceptionnelle est reconnue par le juge des comptes, celle-ci prend fin à partir du moment où le comptable public retrouve son poste. Autrement dit, à compter du retour du comptable patent, si le comptable exceptionnel continue à manier des deniers publics, la gestion exceptionnelle se mue dès lors en gestion de fait pour les opérations considérées[378].

---

[374] **De MIRIMONDE (A.P.)**, *La cour des comptes*, Sirey, Paris, 1947, p. 215.
[375] Cour des comptes, 9 décembre 1943, Comité de gérance d'Abbeville, *Rec. Cour des comptes*, p. 56.
[376] Cour des comptes, 5 mai 1942, Comité de ravitaillement de Lillebonne, *Rec. Cour des comptes*, p. 17.
[377] Cour des comptes, 7 janvier 1943, M. Fievez, membre du comité de guerre, commune de Fenain, *Rec. Cour des comptes*, p. 49.
[378] Cour des comptes, 4 juin 1943, Commune de Viroflay, précité ; Cour des comptes, 28 octobre 1948, Comité de ravitaillement de Gaillon, précité.

Le juge financier adopte des attitudes de juge administratif dans la mesure où il assure le respect des principes relatifs au service public, et se fait donc garant de ceux-ci. Concernant les principes de mutabilité du service public et d'égalité des usagers devant le service public, il fait le lien entre la qualité de la gestion et le respect de ceux-ci. Le principe de mutabilité nécessite l'adaptation de l'activité considérée à l'évolution de l'intérêt général, et donc une adaptation des moyens financiers qui lui sont accordés. Les deniers publics ne seront dès lors correctement utilisés que si l'activité à laquelle ils sont rattachés répond effectivement à un intérêt général. Le principe d'égalité des usagers devant le service public suppose, quant à lui, l'absence de discrimination financière. Celle-ci pourrait en effet être le signe d'une utilisation critiquable des deniers publics.

Le respect du principe de continuité du service public est également assuré par le juge financier. Ce contrôle est néanmoins original. L'obligation de continuité du service public va en effet justifier certaines irrégularités de gestion. Autrement dit, le juge financier assure le respect de ce principe en allégeant la sanction qui aurait dû être celle du gestionnaire public au regard de l'irrégularité constatée si la continuité du service public n'avait pas été en jeu.

Le contrôle du respect des principes relatifs au service public se complète d'un contrôle des principes se rapportant aux établissements publics.

SECTION 2 – LE JUGE FINANCIER ET LE RESPECT DES PRINCIPES RELATIFS AUX ETABLISSEMENTS PUBLICS

Le juge financier est sensible aux atteintes qui peuvent être portées aux deux principes relatifs aux établissements publics. D'un côté, l'atteinte au principe de spécialité pourra être le signe que des deniers publics ne reçoivent pas la destination qui devrait être la leur au regard des compétences détenues statutairement par l'établissement (§1).

D'un autre côté, l'atteinte au principe d'autonomie pourra démontrer que la formule de l'établissement public ne se justifie pas au regard de l'implication de la personne publique de rattachement dans les prises de décisions au sein de cet établissement (§2).

§1 – Le juge financier garant du principe de spécialité

Le principe de spécialité recouvre l'idée selon laquelle « les établissements publics ont été institués pour gérer des activités précises et [qu'] ils ont des fonctions limitées au but pour la réalisation duquel ils ont été créés »[379]. Le principe de spécialité fait l'objet, à l'occasion du contrôle de la gestion, d'une attention toute particulière de la part du juge financier qui « se pose en défenseur [de ce principe] »[380].

Les observations relatives au principe de spécialité des établissements publics impliquent nécessairement une confrontation entre le champ des compétences dévolues à l'établissement public et les actions effectivement entreprises par celui-ci. Le juge financier se penche à cette occasion sur la question de la délimitation des compétences octroyées à l'établissement public considéré (A). Cette délimitation est en effet la condition *sine qua non* permettant au juge de s'assurer du respect du principe de spécialité au sein d'un établissement public.

Une fois les compétences définies, le juge financier sera alors en mesure de mettre en évidence une atteinte au principe de spécialité (B).

---

[379] CRC Champagne-Ardenne, LOD, Proviseur du lycée agricole de Somme-Vesle, 8 février 2000, *Rec. Cour des comptes*, p. 157.

[380] **LASCOMBE (M.)**, « Le juge financier et les établissements publics », *in* Etudes en l'honneur de Pierre SANDEVOIR, L'Harmattan, 2000, p. 70.

A – La nécessité pour le juge financier de délimiter la compétence de l'établissement public

S'assurer que les deniers publics utilisés au sein d'un établissement public trouvent effectivement une destination conforme aux compétences dévolues à celui-ci nécessite du juge financier qu'il s'assure au préalable du champ de ces dernières. Il convient dès lors de déterminer selon quelles modalités il délimite celui-ci (1). A cette occasion, le juge financier insiste sur l'obligation pour l'établissement public de disposer d'une définition des compétences statutaires la plus précise possible (2).

1 – Les modalités de délimitation de la compétence de l'établissement public

Le juge financier doit déterminer les compétences que l'établissement public contrôlé peut exercer. Il apparaît parfois de façon évidente que l'établissement public exerce une activité totalement étrangère à ses statuts. Telle est l'hypothèse où cette activité a purement et simplement disparu. Ainsi, par exemple, un établissement public administratif créé pour assurer la préparation au concours de recrutement des professeurs et pour former à la pédagogie les lauréats de ce concours ne peut plus exercer la mission pour laquelle il a été créé à partir du moment où l'enseignement considéré n'a plu été dispensé, et donc que le concours n'a plus été ouvert[381].

Mais la délimitation de la compétence de l'établissement public nécessite plus souvent du juge financier qu'il opère cette délimitation au regard des dispositions des statuts de l'établissement. Ce sont en effet ces derniers, en tant que textes fondateurs, qui définissent principalement les attributions qui lui ont été conférées (1 – 1).

Les dispositions statutaires peuvent cependant faire l'objet d'une application souple, lorsque l'établissement considéré est un établissement public industriel et commercial (1 – 2).

[381] Cour des comptes, 25 octobre 1995, Référé n° 8003, Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'insertion professionnelle, *Rec. Cour des comptes*, p. 282.

1 – 1 – Une délimitation opérée au regard des statuts de l'établissement public

Il arrive fréquemment que le juge financier doive analyser les termes des statuts de l'établissement public considéré afin de déterminer le champ de la compétence de celui-ci, et donc afin de s'assurer du respect de sa spécialité.

Le juge financier suit la ligne jurisprudentielle tracée en la matière par le juge administratif. Celui-ci conçoit le principe de spécialité de façon stricte à partir du moment où l'activité exercée est une activité exclusivement administrative. Par exemple, le Conseil d'Etat a pu juger que les caisses des écoles ne pouvaient intervenir que pour les seules écoles publiques et qu'elles ne pouvaient élargir leur mission aux écoles privées[382]. Ou encore, un syndicat de commune créé pour étudier un projet d'adduction d'eau potable ne pouvait assurer les services de distribution de cette eau[383]. C'est ainsi que « l'institution spécialisée doit s'en tenir à l'exercice de la mission ou des missions connexes qui lui ont été attribuées et qui sont définies en termes précis »[384].

De cette façon, le juge financier a pu considérer comme une atteinte au principe de spécialité le fait, pour un établissement public local d'enseignement, de prendre à sa charge la rémunération de personnels enseignants, compétence « expressément exclue des compétences transférées par l'Etat aux EPLE »[385]. Au niveau national, le juge financier a souligné qu'une université ne pouvait prendre en charge la gestion matérielle d'une future école d'architecture, cette activité étant étrangère à l'objet de l'établissement public[386].

Le juge financier n'appliquera cependant les dispositions statutaires que dans la mesure où elles sont conformes aux dispositions législatives qui s'appliquent à l'organisme faisant l'objet du contrôle. Dans le cas contraire, l'atteinte au principe de spécialité sera avérée puisque l'établissement aura dépassé l'autorisation donnée par la loi.

Ainsi, un centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale pouvait mettre en œuvre des missions facultatives, mais dans la limite de celles prévues par la loi du

---

[382] Conseil d'Etat, 22 mai 1906, Caisse des écoles du 6ème arrondissement de Paris, *S*. 1905.3.33, 1ère espèce, note **HAURIOU**.
[383] Conseil d'Etat, 23 octobre 1985, Commune de Blaye-les-Mines, *Rec*., p. 297.
[384] **CHAPUS (R.)**, *Droit administratif général*, ouvrage précité, n° 519.
[385] Cour des comptes, Rapport public annuel pour 1997, Gestion irrégulière de certains crédits de l'Etat. Gestion par les EPLE de certains crédits du ministère, p. 48 à 51, *Rec*. *Cour des comptes*, p. 340.
[386] Cour des comptes, 24 octobre 2001, Lettre du Président n° 30212, Président d'une université, *Rec*. *Cour des comptes*, p. 256. Voir également pour la fourniture de repas par un établissement public hospitalier à un EPLE

26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. En l'espèce, trois des services créés par le centre de gestion excédaient les compétences prévues par la loi précitée et ne pouvaient, en tant que tels, être maintenus[387].

La délimitation de la compétence d'un établissement public se fait au regard des dispositions de ses statuts à condition que celles-ci soient en conformité avec la loi. Si le juge financier assure une stricte application des dispositions statutaires pour les établissements publics administratifs, il fait preuve de souplesse concernant les établissements publics industriels et commerciaux.

1 – 2 – Une application souple des statuts dans le cadre des établissements publics industriels et commerciaux

A l'instar de ce que préconise le juge administratif[388], le principe de spécialité peut être appliqué de façon plus souple dans le cas des établissements publics industriels et commerciaux.

Le Parquet a une conception plus souple du principe de spécialité que le juge. Il admet, par exemple, qu'un établissement public administratif (une université, en l'espèce) puisse exercer des activités complémentaires, annexes ou accessoires assez éloignées (des activités publicitaires, en l'espèce) de l'activité principale telle que définie par les statuts[389]. Par contre, la Cour des comptes réserve une telle interprétation aux seuls établissements à caractère industriels et commerciaux. Elle considère ainsi qu'ils peuvent se livrer à d'autres activités économiques que celles pour lesquelles ils ont été créés à l'origine[390].

Cet assouplissement du principe de spécialité ne pourra cependant être mis en œuvre que dans la mesure où les activités considérées sont effectivement complémentaires de la mission statutaire, et directement utiles à l'établissement public. Analysant les activités de

---

qui va à l'encontre du principe de spécialité (Cour des comptes, rapport public annuel pour 2005, Restauration collective en Alsace, http://www.ccomptes.fr, p. 630.

[387] CRC Aquitaine, LOD, 16 octobre 1998, Président du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale des Pyrénées-Atlantiques, *Rec. Cour des comptes*, p. 236.

[388] Avis du Conseil d'Etat du 7 juillet 1994, cité en commentaire de Cour des comptes, 11 juillet 1994, Rapport public particulier, Premier Ministre – Ministre de l'économie – Ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur, *Rec. Cour des comptes*, p. 242.

[389] Conclusions du Procureur général près la Cour sur Cour des comptes, 5 février 1998, Association Conseils, leçons et méthodes en informatique de l'université de Lyon I, *Rec. Cour des comptes*, pp. 30 et 31.

[390] Cour des comptes, 5 février 1998, Association Conseils, leçons et méthodes en informatique de l'université de Lyon I, *Rec. Cour des comptes*, p. 30.

diversification dont s'était doté un établissement public industriel et commercial, la Cour des comptes a ainsi mis en évidence que certains secteurs d'activités étaient très éloignés du « métier de base » de l'établissement. Qu'ils devaient de ce fait être abandonnés au plus vite[391].

Pour vérifier qu'un établissement public agit dans le cadre des compétences qui lui ont été attribuées, et que le principe de spécialité qui lui est applicable est donc respecté, le juge financier doit nécessairement s'appuyer sur les dispositions statutaires qui s'appliquent à la structure contrôlée. Selon la nature de l'établissement public concerné, il en fera une application plus ou moins stricte.

A cette occasion, il met en évidence les imprécisions de la définition de ces compétences. Le juge financier souligne alors que l'absence de définition claire favorise les risques d'atteinte au principe de spécialité.

2 – Une définition imprécise des compétences de l'établissement public dénoncée par le juge financier

Le juge financier, à l'occasion du contrôle de la gestion des établissements publics, met régulièrement l'accent sur le fait que, trop souvent, les statuts définissent de façon imprécise les compétences qui peuvent être exercées. C'est donc l'intérêt public auquel doit se rapporter l'activité de l'établissement public considéré qui est souvent insuffisamment défini. Plus spécifiquement, c'est à propos des établissements publics de coopération intercommunale que les observations du juge financier font régulièrement état d'une définition insuffisante des compétences qui leur sont transférées. Cette absence de définition claire de l'intérêt communautaire risque alors de favoriser un dépassement, volontaire ou non, des limites fixées par les statuts (2 – 1). Le principe de spécialité est de ce fait mis à mal.

Ces interventions du juge financier interviennent en conformité avec les dénonciations en la matière de l'administration centrale (2 – 2).

[391] Cour des comptes, 11 juillet 1994, Rapport public particulier, Premier Ministre-Ministre de l'économie-Ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur, *Rec. Cour des comptes*, p. 242.

2 – 1 – Une définition imprécise de l'intérêt communautaire dans les statuts des établissements publics de coopération intercommunale

Le rapport public de la Cour des comptes pour 2009, dans sa partie consacrée à la gestion des établissements publics de coopération intercommunale, souligne que divers cas de figure « illustrent la nécessité de mieux définir, dès la constitution de l'EPCI, les compétences qui lui sont transférées par les communes »[392]. Ainsi, la question de la définition de l'intérêt communautaire « a, depuis deux ans, particulièrement aiguisé la vigilance des Chambres régionales des comptes, attentives à ce que les communautés (…) définissent sans ambiguïté l'intérêt communautaire »[393].

La difficulté tient tout d'abord au fait que les EPCI disposent d'une large marge de manœuvre dans la définition de cet intérêt communautaire. Dès lors, cette liberté autorise une « grande diversité dans les modalités retenues pour définir [cette notion] »[394].

La Cour des comptes, dans son rapport public annuel pour 2009, relève ainsi que les statuts font parfois référence à des critères objectifs tels que superficie pour les zones d'activités ou encore provenance du public quand il s'agit de la gestion d'équipements culturels et sportifs sans adaptation à l'établissement public considéré. Dans d'autres hypothèses, les statuts contiennent une liste d'activités, avec le risque alors de voir se répéter des adaptations des statuts.

La difficulté tient ensuite au fait que les compétences sont bien souvent définies « en termes trop vagues, évasifs ou imprécis »[395], voire parfois en contradiction avec les dispositions législatives. La Cour relève, par exemple, le cas de la scission d'une même compétence entre investissement et fonctionnement, répartition des compétences formellement interdite par le CGCT[396].

---

[392] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2000, La gestion des établissements publics de coopération intercommunale, http://www.ccomptes.fr, p. 751.
[393] **MILLER (G.), LEYAT (A.)**, « L'intercommunalité vue par les chambres régionales et territoriales des comptes », *AJDA*, 2009, p. 701.
[394] **MILLER (G.), LEYAT (A.)**, « L'intercommunalité vue par les chambres régionales et territoriales des comptes », précité, p. 701.
[395] *Ibidem*.
[396] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2009, Bilan d'étape de l'intercommunalité en France, précité, p. 226.

Enfin, les définitions sont parfois complexes, occasionnant des enchevêtrements de compétences. Elles sont alors, dans certains cas, purement et simplement dépourvues de caractère opérationnel. Par exemple, il a pu être distingué entre « petit et gros entretien de voirie » sans que cette distinction permette véritablement de délimiter les compétences communautaires[397].

La formule employée peut encore être tautologique. Ainsi en est-il respectivement des termes d'un statut selon lesquels la communauté gérera « des équipements dont la fréquentation est représentée par une proportion significative d'usagers habitant la même communauté » selon lesquels les activités de la communauté vont « concerner ou regrouper plusieurs communes »[398]. Au regard de l'ensemble de ces éléments, la définition des compétences communautaires reste donc des plus « perfectible »[399].

Face à ces imprécisions, le juge financier doit parfois interpréter les termes des statuts au regard des dispositions réglementaires ou législatives applicables à la structure considérée. Ainsi, face à des statuts qui ne prévoient, sans plus de précision, que la possibilité pour un syndicat de communes de « passer tout contrat ou convention » avec quelque collectivité dans le domaine de l'eau, une Chambre régionale des comptes a dû confronter le contenu des statuts avec les dispositions du code général des collectivités territoriales. Elle devait en effet déterminer si l'établissement pouvait conclure des contrats de délégations de service public se rapportant à son domaine d'activité, ou si les contrats visés par les statuts se limitaient à des contrats de prestation de service[400].

Le juge financier dénonce régulièrement les imprécisions de la définition de l'intérêt communautaire comme facteur favorisant les atteintes au principe de spécialité des établissements publics de coopération intercommunale. Il intervient en cela en toute conformité avec la position défendue par l'administration centrale.

---

[397] *Ibidem*.
[398] *Ibidem*.
[399] *Idem*, p. 225.

2 – 2 – Des interventions du juge financier conformes à la position des administrations centrales

Le juge financier intervient conformément à la position maintes fois exprimée par l'administration centrale quant à la nécessité de définir avec précision l'intérêt communautaire des établissements publics de coopération intercommunale.

Ainsi, la réponse ministérielle annexée au rapport public pour 2000 rappelle que cet aspect du fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale est loin d'être ignoré par le Gouvernement. Le Ministre de l'Intérieur cite ainsi une circulaire du 14 mai 1992 sur les communautés de communes. Selon les termes de ce texte, le dessaisissement des communes devait entraîner une compétence exclusive de la communauté pour intervenir aux lieu et place des communes membres et que « ces conséquences juridiques [devaient] sans cesse être présentes à l'esprit dans le contexte communautaire, d'où l'importance qui [devait] être réservée à une définition précise du contenu de chaque groupe »[401].

Le ministre mentionne encore un télex adressé aux préfets, après la publication de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, selon lequel « il est nécessaire d'identifier clairement l'étendue des compétences facultatives transférées, le recours à des formulations vagues et imprécises pour définir certaines compétences étant à proscrire »[402].

Cette obligation est, de plus, régulièrement évoquée dans la correspondance adressée par l'administration centrale aux services déconcentrés pour qu'ils veillent à ce que « l'énoncé des compétences figurant dans les statuts (…) soit rédigé de façon claire et concise afin que la ligne de partage entre ce qui relève du communautaire et ce qui demeure communal soit clairement établi »[403]. La Cour des comptes relève d'ailleurs qu'une circulaire ministérielle de 2006 a rappelé aux Préfets que l'intercommunalité devait constituer une des priorités du contrôle de légalité ; qu'en particulier, il devait être fait une surveillance particulière de la

---

[400] CRC Picardie, Avis de contrôle budgétaire, 5 mai 1998, *Rec. Cour des comptes*, p. 187 : en l'espèce, le juge interpréta les statuts en considérant que seuls des contrats de prestation de service pouvaient être conclus par le syndicat.
[401] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2000, La gestion des établissements publics de coopération intercommunale, http://www.ccomptes.fr, p. 764.
[402] *Idem,* p. 765.
[403] *Ibidem*.

réalité de l'exercice des compétences communautaires sous l'angle de la définition de l'intérêt communautaire[404].

Le juge financier se fait donc l'écho de la volonté de l'administration centrale d'encadrer davantage la définition de l'intérêt communautaire des établissements publics de coopération intercommunale. La précision de cette définition constitue une condition nécessaire au respect du principe de spécialité de ces établissements publics.

Les conséquences qu'emporte une définition imprécise des compétences d'un établissement public ne se limitent d'ailleurs pas à une atteinte au principe de spécialité. Le juge financier a pu relever que cette incertitude confinait, dans certains cas, à l'immobilisme. Dans le doute, certains organismes préfèrent en effet purement et simplement ne pas agir, afin de ne pas prendre le risque de se voir sanctionné dans le cadre du contrôle de légalité. C'est alors l'efficacité de l'action administrative, voire même la raison d'être de l'établissement public qui est remise en question. Ainsi, la Chambre régionale des comptes de Bretagne, à propos d'une communauté d'agglomération, a observé que « l'absence de ligne de partage [faisait] normalement obstacle à la mise en œuvre des compétences concernées [par la communauté] ce qui l'a conduit à l'immobilisme dans certains domaines »[405].

En mettant en évidence l'exercice, par l'établissement public contrôlé, de compétences non prévues par les statuts, le juge financier démontre alors des atteintes au principe de spécialité. Ces atteintes sont d'autant plus favorisées que les compétences ne seront pas définies avec précision. Dépassant les limites fixées pas les statuts, l'établissement public utilise dès lors les deniers publics qui lui sont confiés pour des activités qui ne sont pas de celles qu'il devrait exercer.

Une fois les compétences de l'établissement public considéré précisément définies, le juge financier peut alors mettre l'accent sur les éventuels dépassements de compétences, et donc sur les atteintes au principe de spécialité.

---

[404] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2009, Bilan d'étape de l'intercommunalité en France, http://www.ccomptes.fr, p. 224.

[405] CRC Bretagne, ROD, 4 septembre 2003, Président de la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc, *Rec. Cour des comptes*, p. 298 : en l'espèce, absence de ligne de partage clairement définie dans le domaine culturel.

B – Les atteintes au principe de spécialité dénoncées par le juge financier

Le juge financier, à l'occasion du contrôle de la gestion, dénonce les atteintes au principe de spécialité des établissements publics. A cette occasion, il met alors en évidence les différentes formes qu'elles peuvent prendre (1).

De plus, le juge financier met en évidence les conséquences de ces atteintes au principe de spécialité. L'illégalité qui affecte les décisions prises au sein de l'établissement public en contradiction avec celui-ci montre que la gestion de l'organisme contrôlé n'est pas optimale. Les statuts ne sont pas respectés, et en cela l'établissement public fait une utilisation des deniers publics qui ne correspond pas à sa raison d'être. Le juge financier recherche alors toutes les implications que cette irrégularité est susceptible d'engendrer (2).

1 – Les différentes formes d'atteinte au principe de spécialité d'un établissement public dénoncées par le juge financier

L'atteinte au principe de spécialité peut prendre différentes formes. Elle correspond le plus souvent à l'exercice, par l'établissement public, d'une activité qui ne relève pas de ses missions. Par exemple, un centre communal d'action sociale excèdera ses compétences en organisant la prévention de la violence en milieu scolaire, puisque cette action doit demeurer de la compétence de la commune en liaison avec les services de l'Etat[406].

Mais l'atteinte est parfois plus insidieuse. Elle peut ainsi prendre la forme de participations financières de l'établissement public à certaines activités qui ne sont pas en rapport avec les missions statutaires. Par exemple, le Procureur général près la Cour a relevé les participations financières octroyées par une chambre d'agriculture au syndicat mixte de l'aérodrome départemental constituant une aide au développement des transports dans le département. Il ne s'agissait donc pas de rétribuer, au moyen d'un juste prix, des services

[406] CRC Rhône-Alpes, ROD, 21 novembre 2003, Maire de la commune d'Annonay, *Rec. Cour des comptes*, p. 346 ; pour un EPCI qui assure l'entretien de l'éclairage de communes non-adhérentes d'un syndicat intercommunal, contrairement à ce que prévoient les dispositions statutaires (CRC Bourgogne, 15 juin 2000, LOD, Président du syndicat d'électrification et d'équipement de la Nièvre, *Rec. Cour des comptes*, p. 187).

rendus spécialisés correspondant à la mission propre aux chambres d'agriculture, le développement des transports ne constituant pas une compétence de ces dernières[407].

Insidieusement encore, l'atteinte au principe de spécialité pourra être la conséquence de la mise en place de mécanismes critiquables. En effet, dans certains cas, la souplesse de gestion dont disposent les établissements publics permet aux administrations centrales de détourner celle-ci à leur profit. La finalité de tels agissements consiste à contourner certaines règles qui leur sont imposées, comme par exemple le contrôle financier central[408].

Ce faisant, les établissements publics concernés manient donc des fonds dans un but qui ne relève parfois en rien de leur activité statutairement définie. Ainsi, le ministère de l'éducation nationale avait accordé une subvention à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS) afin de financer le fonctionnement du Conseil scientifique de la recherche universitaire. Invoquant le principe de spécialité, l'EHESS avait reversé les sommes considérées à une association qui devait alors répondre à l'attente du ministère. La Cour des comptes dénonça ce seul transit de deniers issus du ministère de l'éducation nationale par l'Ecole des hautes études en sciences sociales comme constituant une atteinte au principe de spécialité qui s'impose à cette dernière. La volonté était ici manifeste, de la part du ministère, de faire assurer par l'EHESS une mission qui ne relevait que de l'administration centrale[409].

C'est au niveau des établissements publics locaux d'enseignement que se trouvent particulièrement illustrés de tels mécanismes. Le juge financier a eu plusieurs fois l'occasion de soulever l'irrégularité que constitue le fait d'utiliser un tel établissement comme support budgétaire de missions qui ne peuvent lui être transférées. Tel est le cas, par exemple, de dotations versées par l'Etat et destinées à payer des heures supplémentaires aux professeurs alors que la rémunération des personnels enseignants ne peut relever que de l'administration centrale[410].

---

[407] Cour des comptes, Lettre du procureur général n° 3037, 12 janvier 1993, Président d'une chambre d'agriculture, *Rec. Cour des comptes*, p. 160 ; voir également pour la participation d'un établissement public à une étude de faisabilité d'une entreprise publique alors que l'objet de l'établissement ne consistait qu'en la gestion de l'enveloppe financière accordée sur la base de conventions avec des entreprises existantes (Cour des comptes, Lettres du Président n° 8807, 8808, 2 février 1995, Directeur d'un établissement public – Président d'un établissement public, *Rec. Cour des comptes*, p. 198).

[408] Cour des comptes, référé n° 5755, 31 mars 1992, Ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, *Rec. Cour des comptes*, p. 200.

[409] Cour des comptes, rapport public annuel, Ecole des hautes études en sciences sociales – L'association pour la recherche à l'Ecole des hautes études en sciences sociales, p. 216, *Rec. Cour des comptes*, p. 279.

[410] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1997, Gestion irrégulière de certains crédits d'Etat – Gestion par les EPLE de certains crédits du ministère, p. 48 à 51, *Rec. Cour des comptes*, p. 339 ; dans le même sens, CRC Alsace, 22 septembre 1994, Lettres du Procureur général n° 4383 et 4384, Ministre de l'éducation nationale, direction générale des finances et du contrôle de gestion – Ministre du budget, porte- parole du

Les atteintes au principe de spécialité se manifestent de façons diverses. Elles n'apparaissent pas nécessairement de prime abord, et ce n'est que par le biais d'un examen minutieux des mécanismes qui en sont à l'origine que le juge financier peut les mettre en évidence. Les personnes publiques recourent en effet parfois à des procédures dont le but n'est autre que de donner une apparence de régularité à l'opération concernée.

Une fois l'irrégularité constatée, le juge financier, dans une démarche constructive, en dénonce les diverses conséquences.

2 – Les conséquences attachées à l'irrespect du principe de spécialité

L'illégalité constituée par l'irrespect du principe de spécialité prouve que les deniers publics ont été employés de façon irrégulière. En cela, la gestion de l'établissement public contrôlé peut apparaître défaillante puisque l'argent public n'a pas été utilisé dans le but pour lequel il avait été confié à l'établissement. Le juge financier considère néanmoins que cette irrégularité n'est que l'une des conséquences qui peuvent découler d'un emploi des fonds publics non conforme aux statuts de l'organisme public.

Le juge financier souligne ainsi qu'en n'assurant pas le respect du principe de spécialité des établissements publics, c'est la responsabilité du comptable public, ainsi que celle de l'ordonnateur qui peuvent être mises en jeu (2 – 1). L'irrespect du principe de spécialité peut également dénoter d'un fonctionnement potentiellement imprudent de l'établissement public considéré (2 – 2).

2 – 1 – Les conséquences sur la responsabilité respective du comptable public et de l'ordonnateur

En cas d'atteinte au principe de spécialité des établissements publics, des fonds publics peuvent être maniés par les organes compétents au sein de l'établissement alors que ces fonds ne relèvent pas, en principe, de la compétence de celui-ci. Le juge financier attire ainsi l'attention du comptable public et de l'ordonnateur de l'établissement public contrôlé

Gouvernement, direction de la comptabilité publique, *Rec. Cour des comptes*, p. 258 ; voir également CRC Champagne-Ardenne, LOD, 8 février 2000, Proviseur du lycée agricole de Somme-Vesle, *Rec. Cour des comptes*, p. 156.

sur le fait que leurs responsabilités personnelles respectives peuvent se trouver engagées « pour des opérations sur l'exécution desquelles ils n'ont pas de prise »[411].

Tel est fréquemment le cas lorsque l'établissement n'est qu'un support d'opérations en réalité totalement maîtrisées par une autre personne publique, à savoir le plus souvent son autorité de tutelle. Ces opérations ne sont donc effectuées qu'au profit de cette dernière. Les deniers de l'établissement public profitent alors à d'autres structures, pour des missions autres que celles prévues statutairement. En cherchant à contourner la rigueur de certaines règles, en particulier budgétaires et comptables, l'administration de tutelle fait peser sur les autorités de l'établissement public une responsabilité que ceux-ci ne devraient pas assumer.

Cette responsabilité peut prendre deux formes distinctes pour le comptable public. D'une part, il arrive fréquemment que ce soit l'ordonnateur de l'administration centrale qui fournisse au comptable public les certifications nécessaires au paiement. Si le comptable accepte de payer la dépense considérée, il peut voir sa responsabilité personnelle et pécuniaire engagée. En effet, il aura alors payé des dépenses fondées sur des décisions prises par une autorité incompétente, car extérieure à l'établissement public[412].

D'autre part, le comptable public pourra être déclaré gestionnaire de fait dans la mesure où il manie des deniers publics ne relevant qu'artificiellement de l'établissement public au sein duquel il exerce ses fonctions[413].

Quant à l'ordonnateur, il pourrait voir sa responsabilité engagée devant la Cour de discipline budgétaire et financière. Il se trouve en effet dans la situation de devoir engager des dépenses se rapportant à des deniers pour lesquels il n'a pas compétence. Il pourrait dès lors être passible de sanctions au titre de l'article L313-4 du code des juridictions financières[414].

La responsabilité du comptable public et celle de l'ordonnateur peuvent donc être mises en jeu pour avoir effectué des opérations sur des fonds publics qui ne peuvent se rattacher à une quelconque activité de l'établissement public au sein duquel ces autorités ont

---

[411] Cour des comptes, référé n° 5755, 31 mars 1992, Ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, *Rec. Cour des comptes*, p. 200.

[412] Par exemple, Cour des comptes, rapport public annuel pour 1997, Gestion irrégulière de certains crédits d'Etat – Gestion par les EPLE de certains crédits du ministère, précité.

[413] Cour des comptes, 7 décembre 2000, Communication du Procureur général n° 26626, Recteur d'une académie, *Rec. Cour des comptes*, p. 233.

[414] Article L 313-4 CJF : « Toute personne visée à l'article L312-2 qui (…) aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat ou des collectivités, établissements ou organismes mentionnés à ce même article (…) sera passible de l'amende prévue à l'article L313-1 CJF ».

normalement compétence. Les conséquences d'une atteinte au principe de spécialité dépassent donc l'utilisation critiquable de deniers publics car non conforme à l'activité statutairement définie de l'établissement public. Ces atteintes peuvent également illustrer un fonctionnement parfois imprudent au sein de l'établissement public considéré.

2 – 2 – Un risque de fonctionnement imprudent de l'établissement public contrôlé

Le fait, pour un établissement public, d'effectuer des dépenses étrangères à ses missions peut engendrer des difficultés financières que le juge ne manquera pas de dénoncer. Ainsi, la Cour des comptes a-t-elle souligné les nombreuses sollicitations dont un port autonome fait l'objet pour des activités qui n'ont pas vocation à satisfaire les missions de l'établissement public, et qui grèvent ainsi son budget[415].

Elle « regrette » d'autant plus cette utilisation des deniers publics non conforme aux statuts de l'établissement public dans la mesure où cette dernière se fait au détriment d'autres dépenses qui, elles, sont susceptibles de se rattacher davantage aux missions du port autonome. En l'espèce, le port autonome avait refusé de participer au financement de la construction d'un barrage situé en dehors de sa circonscription. Logique par rapport à la définition de la compétence territoriale de l'établissement public, un tel refus devenait néanmoins critiquable dans la mesure où le port avait dans le même temps contribué, au profit de l'établissement public d'aménagement compétent, à la mise au point du projet sous la forme d'une mission d'ingénierie gratuite.

Même si l'irrespect du principe de spécialité n'emporte pas de conséquences financières néfastes pour l'établissement public, il peut cependant être le signe de l'existence d'une autre forme d'irrégularité.

Ainsi, la mise à disposition par un SIVOM de personnels au profit de communes membres ne constitue pas une mission de cet établissement public de coopération intercommunale. Mais elle n'engendre pas pour autant de dépense pour ce dernier. Les communes bénéficiaires assurent en effet, en l'espèce, le coût effectif de ces personnels. Cette mise à disposition fera cependant soupçonner par le juge financier une situation

[415] Cour des comptes, Rapport particulier, 12 février 1992, *Rec. Cour des comptes*, p. 188.

potentiellement anormale. En l'espèce, les mises à disposition de personnels analysées par le juge financier étaient incompatibles avec celles autorisées par les textes[416].

Les observations relatives au principe de spécialité sont fréquentes au sein des rapports publics annuels de la Cour des comptes et des rapports d'observations définitives des Chambres régionales des comptes. Elles concernent toutes les formes d'établissements publics. Elles montrent également des mécanismes variés mis en place pour tenter de contourner une stricte application du principe de spécialité.

Ces vérifications du respect du principe de spécialité nécessitent au préalable, de la part du juge financier, de définir avec exactitude les compétences statutaires de l'établissement public contrôlé. Il souligne alors à cette occasion l'imprécision fréquente de cette définition qui facilite alors les atteintes au principe de spécialité. Elle laisse en effet une marge de manœuvre trop importante quant à la détermination des activités susceptibles d'être assurées par l'établissement considéré.

Une fois les compétences délimitées, le juge financier dénoncera les éventuels dépassements de celles-ci, et donc les atteintes au principe de spécialité. Plus particulièrement, il pourra mettre en évidence des atteintes insidieuses. Ces dernières prennent en effet parfois d'autres formes, moins visibles. Elles ne se résument donc pas au seul fait, pour l'établissement public, de remplir une mission ne relevant en rien de sa compétence. Le juge financier dénoncera en outre les conséquences des atteintes au principe de spécialité, conséquences qui pourront se rapporter tant à la mise en jeu de la responsabilité respective de l'ordonnateur et du comptable public, qu'à un fonctionnement imprudent de l'établissement.

Si les établissements publics ne doivent pas agir à l'encontre du principe de spécialité, ils ont également le droit au respect de ce principe. Cela signifie que l'autorité de tutelle ne peut plus exercer elle-même les missions qu'elle a entendu confier à l'établissement[417]. Cela signifie également que cette dernière ne peut faire gérer par l'établissement public des activités (et donc des fonds) qui n'entrent pas dans les missions de l'établissement. Dans le

[416] CRC Lorraine, LOD, 8 juin 2001, Maire de la commune de Mirecourt, *Rec. Cour des comptes*, p. 206.
[417] Voir sur ce point **CHAPUS (R.)**, ouvrage précité, n° 519 (a, 2ème) : le juge administratif annulera alors les mesures prises en ce sens ; voir en ce sens Conseil d'Etat, 26 décembre 1908, Commune de Remoray, S. 1909.3.81, 2ème espèce, conclusions TEISSIER, note HAURIOU ; Conseil d'Etat, Ass., 16 octobre 1970, Commune de Saint-Vallier, *Rec.*, p. 583.

cas contraire, l'atteinte au principe de spécialité se doublerait alors d'une atteinte au principe d'autonomie des établissements publics.

§2 – Le juge financier garant du principe d'autonomie

Dotés de la personnalité morale, les établissements publics disposent *de jure* d'une autonomie juridique qui se traduit à la fois administrativement (notamment existence d'organes propres à l'établissement public) et financièrement (biens propres et budget autonome par rapport à ceux de l'autorité de tutelle).

Le principe d'autonomie des établissements publics est contrôlé par le juge financier, car l'irrespect de ce principe est révélateur d'une gestion non rigoureuse au sein, certes, de l'établissement public, mais aussi de l'autorité de tutelle elle-même. En particulier, l'atteinte au principe d'autonomie démontre un exercice critiquable de cette dernière (A). Le juge financier tire alors, comme il le fait pour le principe de spécialité, toutes les conséquences qui peuvent en découler (B).

A – L'exercice de la tutelle critiqué par le juge financier

Lorsque le juge financier analyse le degré d'autonomie dont dispose effectivement un établissement public, il se penche nécessairement sur l'exercice de la tutelle dont celui-ci est l'objet. La tutelle se présente comme la contrepartie de l'autonomie accordée à l'établissement public. Néanmoins, il ne doit pas s'agir, pour l'autorité de rattachement, de s'immiscer de façon permanente dans le fonctionnement de ce dernier. La Cour des comptes a ainsi souligné, à propos de l'action du ministère de la recherche sur les établissements scientifiques, que le pouvoir de tutelle ne pouvait se confondre avec le pouvoir hiérarchique[418]. Le juge financier met cependant en évidence des interventions souvent inopportunes de l'autorité de tutelle. Celle-ci s'immisce, en effet, de façon intempestive dans le fonctionnement de l'établissement public considéré (1). De plus, les autorités de tutelle d'un établissement public peuvent être multiples. Cette multiplication des interventions extérieures sur le fonctionnement de l'organisme ne favorise donc pas son autonomie (2).

[418] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2003, Le rôle du ministère de la recherche et ses moyens d'action, p. 174.

1 – Des interventions inopportunes de l'autorité de tutelle dans le fonctionnement de l'établissement public

Le juge financier relève des interventions des autorités de tutelle qui, de par leur caractère inopportun, sont susceptibles de porter atteinte à l'autonomie de l'établissement public contrôlé. Ces immixtions touchent d'une part au domaine budgétaire (1 – 1), d'autre part aux personnels de l'établissement public (1 – 2).

1 – 1 – Des interventions inopportunes de l'autorité de tutelle en matière budgétaire

L'autorité de tutelle peut intervenir de façon très directe dans le fonctionnement d'un établissement public en intercédant dans le domaine budgétaire. Il arrive ainsi fréquemment que le ministre de tutelle entende gérer par lui-même la négociation budgétaire et l'allocation des ressources. Ainsi, le juge financier devait par exemple relever que le ministre de la recherche conduisait directement les discussions budgétaires des établissements scientifiques rattachés à son ministère. Que de plus, à l'occasion des procédures de reconductions budgétaires, il n'était laissé qu'une faible marge de manœuvre à ces derniers[419].

L'ingérence est parfois telle que la Cour des comptes n'hésite pas à la qualifier « de pure façade ». Ainsi, concernant les ingérences permanentes du ministère des affaires étrangères à l'égard de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, la Cour avait établi que l'établissement public ne disposait pas de la maîtrise de la préparation de son budget. Elle ajoutait que cette absence de maîtrise était également constatée pour les investissements effectués au sein des établissements dont elle devait, en principe, assurer la gestion[420].

Inopportunes même lorsque les dépenses entrent dans le cadre des missions de l'établissement public[421], les interventions de l'autorité de tutelle sont évidemment d'autant plus critiquables quand elles ne s'y rapportent pas[422]. L'immixtion de l'autorité de tutelle est

---

[419] *Ibidem*.

[420] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2003, L'enseignement français à l'étranger : le rôle de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, p. 90.

[421] Cour des comptes, 13 novembre 1989, référé n° 5410, Ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du bicentenaire, *Rec. Cour des comptes*, p. 273.

[422] Cour des comptes, 31 mars 1992, référé n° 5755, Ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, *Rec. Cour des comptes,* p. 200 : en l'espèce, certaines dépenses profitaient à la direction de l'information et de la communication, d'autres au cabinet du ministre, d'autres encore à la direction des personnels administratifs ou à l'inspection générale de l'éducation nationale.

alors matérialisée par l'existence, au budget de l'établissement public, d'un article spécifique intitulé « fonds de réserve ministériel ». Ainsi, parfois, une tâche administrative, qui devrait en principe incomber à l'administration centrale, est assumée par l'établissement public, créant une charge indue qui justifierait « un remboursement des frais à due concurrence de la part des services ministériels »[423].

La Cour des comptes ne se limite pas à l'apparente régularité des opérations. Ainsi, même si l'ordonnateur de l'établissement public effectue lui-même les ordonnancements, il ne fait parfois que suivre les prescriptions de l'autorité de tutelle, ce que la Cour n'hésite pas à dénoncer[424].

En maîtrisant les décisions budgétaires touchant au fonctionnement de l'établissement public, l'autorité de tutelle maîtrise de façon plus ou moins directe l'ensemble des actions de celui-ci. L'autonomie dont l'établissement est censé bénéficier s'en trouve dès lors fortement diminuée. Ces interventions inopportunes de l'autorité de tutelle s'observent également sur les personnels des établissements publics.

1 – 2 – Des interventions inopportunes de l'autorité de tutelle sur les personnels

L'administration centrale renforce sa tutelle par l'intermédiaire de ses interventions sur la composition des personnels de l'établissement considéré.

Ainsi, la Cour des comptes critique tout d'abord le fait que l'administration centrale place ses propres agents à des postes déterminants d'un point de vue décisionnel. Tel est, par exemple, le cas d'un directeur d'administration centrale qui exerce les fonctions de Président du conseil d'administration d'un établissement public[425]. Représentée par son directeur, l'administration centrale se trouve donc par trop impliquée dans la prise de décisions. Cette position l'autorise alors à s'ingérer dans toutes les activités de ce dernier, à influencer le sens

[423] Cour des comptes, 2 octobre 1992, Lettre du Président n° 272, Président de la caisse nationale militaire de sécurité sociale, *Rec. Cour des comptes*, p. 248 : la caisse se voit confier des tâches annexes telles qu'instruction de dossiers, règlements d'allocations qui constituent une surcharge de travail d'un coût non négligeable.
[424] Cour des comptes, 3 mars 1988, référés n° 5130,5131 et 5132, Ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, *Rec. Cour des comptes,* p. 201.
[425] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2008, L'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, p. 245.

des décisions, et ce même lorsque, pour certaines d'entre elles, l'intervention de la tutelle n'est pas prévue.

La Cour précise, à cette occasion, qu'une telle confusion va à l'encontre de la logique de performance prévue dans la LOLF. Celle-ci prévoit que doivent être distinguées les responsabilités du directeur de programme et celle de l'opérateur, ce qui n'est pas le cas dans l'hypothèse précédemment décrite.

L'autorité de tutelle intervient encore sur les personnels des établissements publics en influençant la gestion des ressources humaines. Celle-ci se trouve fortement investie par l'autorité de tutelle en ce qui concerne les lycées et collèges. Ces derniers ont, depuis 1985, le statut d'établissements publics locaux d'enseignement, placés sous tutelle du ministre chargé de l'éducation nationale. Ils doivent donc, dans ce cadre, disposer d'une autonomie de décision. Or, leur capacité d'action est réduite en matière de gestion des ressources humaines dans la mesure où seules certaines catégories de personnel peuvent être recrutées directement[426].

L'atteinte au principe d'autonomie des établissements publics relève le plus souvent d'interventions inopportunes de l'autorité de tutelle. Néanmoins, l'autonomie de l'organisme contrôlé est parfois mise à mal alors même que la tutelle s'est exercée de façon régulière. En effet, c'est parfois l'organisation de celle-ci qui est d'une telle complexité qu'elle ne laisse plus à l'établissement qu'une faible marge de manœuvre.

2 – Une multiplication des interventions de tutelle sur le fonctionnement des établissements publics

Le juge financier souligne parfois la lourdeur des mécanismes de tutelle qui occasionne alors une restriction de l'autonomie de l'établissement public. Les textes (2 – 1), mais aussi la pratique (2 – 2), soumettent en effet certains établissements non pas à une, mais à plusieurs autorités de tutelle. Cette multiplicité des interventions extérieures sur les décisions adoptées par les organes de l'établissement favorise d'autant les risques d'atteinte à l'autonomie de celui-ci.

[426] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2007, Les marges d'initiatives des établissements publics d'enseignement du second degré, pp. 196-197.

2 – 1 – Une tutelle multiple imposée par les textes

Certains établissements publics sont soumis, de par les textes, à plusieurs autorités de tutelle. Tel est par exemple le cas des établissements publics locaux d'enseignement (déjà soumis à certaines restrictions susceptibles de limiter leurs initiatives, notamment en matière de recrutement des personnels enseignants). Ceux-ci se trouvent assujettis à une triple tutelle. En effet, pour être exécutoires, les « actes essentiels de gestion doivent recevoir (…) l'approbation » du Recteur, de la collectivité territoriale de rattachement et du Préfet.

Une telle procédure crée dès lors une véritable « complexité administrative »qui favorise une lenteur administrative. Elle pèse en outre « sur la capacité d'initiative des établissements »[427], et restreint d'autant l'autonomie réellement exercée par les établissements.

La Cour des comptes critique d'autant plus cette multiplicité des autorités de tutelle dans la mesure où elle peut tout simplement engendrer une défaillance de ce contrôle de tutelle. Le juge financier souligne, par exemple, qu'il en est ainsi lorsque la tutelle est partagée entre plusieurs ministères, voire entre plusieurs directions d'un même ministère. Les différentes autorités « peinent [alors] à s'accorder »[428]. Tout en portant atteinte au principe d'autonomie en intervenant dans la gestion quotidienne de l'établissement, le contrôle de tutelle peut donc tout à fait ne pas s'exercer de façon satisfaisante[429]. Cette multiplicité des interventions ne trouve, par conséquent, pas de réelle justification.

La multiplicité des autorités de tutelle intervenant sur un même organisme prévue par certains textes est dénoncée par le juge financier comme un obstacle à une gestion de qualité. Une telle situation est d'autant plus critiquable qu'elle peut découler de la pratique.

---

[427] *Idem*, p. 195.
[428] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1999, Etablissements publics et associations, p. 315.
[429] *Ibidem*.

2 – 2 – Une tutelle multiple découlant de la pratique

L'autonomie dont dispose un établissement public peut également être diminuée par l'instauration, dans la pratique, d'un contrôle ayant pour but de renforcer les vérifications déjà prévues par les textes relatifs à la tutelle. De telles interventions sont évidemment particulièrement critiquables, et sont dès lors dénoncées par le juge financier.

Ainsi, par exemple, l'agence pour l'enseignement français à l'étranger a pu voir la tutelle de l'administration centrale doublée par celle mise en place par les ambassades sur les établissements scolaires de leur ressort. La Cour des comptes souligne, certes, que ces derniers doivent effectivement faire l'objet d'un contrôle et de rapports étroits permanents avec les services locaux culturels. Mais elle ajoute que « cela ne devrait pas aboutir à instaurer une situation telle qu'ils viennent à être considérés comme de simples services à la disposition de l'ambassade »[430].

Dans une telle hypothèse, il s'établit alors une sorte « d'échelon de contrôle supplémentaire qui n'a pas de raison d'être »[431]. Cette lourdeur du contrôle occasionne alors des retards dans l'exécution des décisions. Ceci pourra notamment être observé en matière budgétaire pour la transmission du budget à l'établissement considéré.

Le juge financier n'hésite donc pas à critiquer avec vigueur les interventions de l'autorité de tutelle sur les établissements publics, en particulier en ce qu'elles portent alors atteinte à l'autonomie de ces derniers. Ces interventions sont, en effet, parfois inopportunes dans le sens où elles dépassent le contrôle qui devrait être celui des autorités de tutelle. En particulier, celles-ci n'hésitent pas à intervenir directement dans les prises de décisions se rapportant au domaine budgétaire ainsi qu'à l'organisation touchant aux personnels de l'établissement. Parallèlement, le juge financier remet en cause l'intérêt d'une multiplicité de tutelle s'exerçant sur certains établissements. Qu'elle résulte de dispositions normatives ou de la pratique, la multiplication des interventions extérieures sur le fonctionnement de ceux-ci complexifie leur action, et limite d'autant l'autonomie des établissements.

---

[430] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2003, L'enseignement français à l'étranger : le rôle de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, p. 91.
[431] *Idem*, p. 92.

Lorsque le juge financier met en évidence des atteintes au principe d'autonomie, il ne s'arrête pas à ce constat. Il en tire alors les conséquences pour la gestion des finances publiques.

B – Les conséquences résultant d'une atteinte au principe d'autonomie

En cas d'atteinte au principe d'autonomie, les organes de l'établissement public ne disposeront que d'une capacité décisionnelle réelle réduite (1).

Le constat de l'existence d'une autonomie limitée démontre parfois qu'un établissement public est créé dans le seul but de faire bénéficier les deniers de l'autorité de tutelle de procédures, en particulier budgétaires, plus souples. Dans une telle hypothèse, le juge financier n'hésitera donc pas à remettre purement et simplement en cause la qualité d'établissement public de l'organisme contrôlé (2).

1 – Une capacité décisionnelle réelle réduite, résultat d'une atteinte au principe d'autonomie

Du fait d'une autonomie limitée, la capacité décisionnelle des autorités d'un établissement public pourra être réduite, en faveur de l'autorité de tutelle. Celle-ci n'est cependant pas nécessairement en mesure de prendre les décisions comme pourrait le faire les organes décisionnels de l'établissement. L'organisation de celui-ci peut dès lors être défaillante (1 – 1).

Cette absence de maîtrise des décisions prises au sein de l'organisme considéré pourra de plus être le signe d'un maniement, par les autorités de ce dernier, de deniers publics qui relèvent encore de l'administration de tutelle. Elles s'exposent dès lors à des sanctions (1 – 2).

1 – 1 – Une capacité décisionnelle réelle réduite à l'origine d'une organisation défaillante de l'établissement public

Le fait que les organes de l'établissement public disposent d'une capacité décisionnelle réduite pourra avoir un impact sur la qualité de l'organisation au sein de l'organisme considéré.

D'une part, c'est l'évaluation des besoins de l'établissement qui pourra être défaillante. La Cour des comptes considère en effet que l'autorité de tutelle n'est pas toujours la mieux à même de déterminer les besoins spécifiques de l'établissement. Tel est particulièrement le cas des besoins en moyens humains.

Ainsi, dans le cadre des établissements publics locaux d'enseignement, les recrutements des enseignants, tant titulaires que contractuels, demeurent de la compétence de l'administration centrale et de l'autorité académique. Les organes décisionnels de l'établissement se trouvent donc exclus de la procédure de recrutement des enseignants, ce que la Cour n'hésite pas à critiquer. Une telle organisation de la tutelle ne favorise pas, aux yeux de celle-ci, une gestion efficace au sein de l'organisme[432].

D'autre part, le maintien de certaines décisions dans le giron de l'autorité de tutelle empêche les organes décisionnels de l'établissement d'exercer parfois leur autorité au sein même de celui-ci.

Ainsi, la Cour des comptes relève, à propos de la gestion du musée du Louvre, l'absence de pouvoir de décision du Président de l'établissement en matière de ressources humaines. Les fonctionnaires du musée sont en effet rémunérés, promus ou éventuellement sanctionnés par le ministère de la culture. Le Président du Louvre est par conséquent dépourvu des moyens qui lui permettraient d'exercer son autorité sur les personnels de l'établissement, et ce alors même que cette compétence lui est dévolue par décret. Il ne maîtrise ni les primes, ni les suites données aux demandes de sanctions disciplinaires dont il peut saisir le ministère de la culture. La Cour note d'ailleurs que les sanctions disciplinaires sont souvent prises plusieurs mois après les faits reprochés à l'agent, en dehors de la présence de tout représentant de l'établissement, et qu'elles sont bien souvent contraires aux propositions qui ont pu être faites par le Président. La Cour des comptes précise alors que

[432] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2007, Les marges d'initiatives des établissements publics d'enseignement du second degré, p. 197.

l'établissement public, « sachant qu'il ne maîtrise pas la gestion des agents et qu'il peut, en outre être désavoué par le ministère de la culture, est enclin à tolérer des errements ou comportements inadmissibles »[433]. Et la Cour de se référer à des vols de matériels audiovisuels par des agents n'ayant fait l'objet d'aucun dépôt de plainte de la part du Président du Louvre, ni même d'une enquête interne.

Le fait que l'administration de tutelle dispose d'une large capacité décisionnelle au sein de l'établissement public peut constituer un obstacle à une organisation satisfaisante de celui-ci. En effet, les décisions qui sont ainsi adoptées ne sont pas nécessairement conformes aux besoins réels de l'établissement puisque l'autorité de tutelle n'est pas toujours la mieux à même de les définir. De plus, en maintenant la compétence de cette dernière sur certains aspects de l'organisation de l'établissement (par exemple, en matière de discipline sur les personnels), les organes décisionnels ne peuvent pleinement mettre en œuvre la politique de l'organisme.

Cette capacité décisionnelle réduite pourra également être le signe que des deniers publics de l'autorité de tutelle sont maniés au sein de l'établissement public. Ceci explique dès lors que la tutelle soit fortement maintenue au détriment de l'autonomie de l'établissement. Les autorités de celui-ci manient par conséquent des deniers pour lesquels ils n'ont pas compétence. Des sanctions pourront alors être prises à leur encontre.

1 – 2 – Une capacité décisionnelle réelle réduite à l'origine de sanction des autorités de l'établissement public

Le fait que les organes de l'établissement public aient des possibilités d'intervention limitées, du fait d'une autonomie moindre, pourra avoir des effets sur la mise en jeu de la responsabilité de ces organes.

D'une part, le juge des comptes pourrait sanctionner les atteintes au principe d'autonomie en engageant une procédure de gestion de fait. Serait alors constitué comptable de fait le comptable public de l'établissement qui manierait des crédits conservant la qualité de deniers de l'autorité de tutelle, car il s'immiscerait alors dans la gestion d'un autre comptable public. « Le critère de la nature des deniers prévaut ici sur le critère dustatut du

[433] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2001, La gestion de l'établissement public du musée du Louvre, pp. 456-457.

comptable »[434]. Tel est le cas lorsque les fonds sont comptabilisés en compte de tiers, l'ordonnateur demeurant celui de l'autorité de tutelle, les fonds demeurant la propriété de cette dernière[435], mais c'est au comptable de l'établissement public que l'on demande d'assurer les opérations de paiement[436].

D'autre part, la responsabilité du directeur de l'établissement public pourrait être engagée devant la Cour de discipline budgétaire et financière. En effet, il devient ordonnateur des dépenses et des recettes de celui-ci. Et dans la mesure où l'autonomie n'existe pas, encore une fois les deniers demeurent ceux de l'administration centrale : le directeur se trouve dès lors en situation d'effectuer des opérations sur des deniers ne relevant pas de sa compétence.

Néanmoins, il faut noter que la Cour de discipline budgétaire et financière prend en compte le fait que l'Etat n'ait pas facilité la mise en œuvre de l'autonomie de l'établissement public en ne prenant pas les mesures nécessaires, notamment financières, pour en assurer l'effectivité[437].

Les atteintes au principe d'autonomie des établissements publics ont pour conséquence de limiter la capacité décisionnelle des autorités de ceux-ci, au profit de l'administration de tutelle. D'une part, c'est alors l'organisation de l'établissement qui en pâtit. D'autre part, ce sont les décideurs au sein de l'établissement eux-mêmes qui sont susceptibles d'en subir les effets puisqu'ils pourront être sanctionnés.

Outre cette capacité décisionnelle réduite, le juge financier insiste sur le fait que les atteintes à l'autonomie des établissements publics peuvent être telles qu'elles devraient, aux yeux du juge financier, aboutir à une remise en cause de la qualité d'établissement public de l'organisme.

---

[434] **CRUCIS (H.M.)**, note sous Conseil d'Etat, 4 octobre 2000, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ Pair, *DA*, janvier 2001, p. 22.
[435] Conseil d'Etat, 4 octobre 2000, Ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie c/ M. Claude Pair et autres, *Rev. Trésor*, 2001, p. 286.
[436] Cour des comptes, 21 novembre 1995, référé n° 8030, Ministre délégué à la jeunesse et aux sports, *Rec. Cour des comptes,* p. 289.

2 – Une remise en cause de la qualité d'établissement public de l'organisme

L'autonomie est une des caractéristiques essentielles des établissements publics. Le juge financier considère ainsi que la qualité d'établissement public se trouve intimement liée à l'effectivité de son autonomie. Ainsi, relevant l'absence de précision textuelle quant à l'autonomie financière dont pouvait disposer un organisme chargé de l'enseignement de l'architecture, la Cour des comptes jugea que cette école était assimilable, en ce qui concerne ses modalités financières de fonctionnement, à un service extérieur du ministère chargé de l'architecture[438].

Or, comme il a été vu précédemment, cette autonomie n'est pas toujours respectée. En particulier, de nombreuses autorités de tutelle s'immiscent trop fréquemment dans la gestion quotidienne des établissements qui leur sont attachés.

De ce constat, le juge financier n'hésite pas à déduire que l'établissement public n'a tout simplement pas de raison d'être en tant que tel. Ainsi, par exemple, la Cour des comptes a pu relever que le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles fonctionnait dans un cadre juridique inadapté dans la mesure où ses statuts ne correspondaient plus à la réalité de son activité. La Cour devait ainsi mettre en évidence une atteinte au principe de spécialité favorisant l'ingérence de la tutelle. Elle devait en conclure que l'établissement n'avait pas de réelle autonomie, car très largement soumis à la politique agricole ainsi qu'à celle de l'emploi. Elle ajoutait que « le statut d'établissement public dont il [était] doté ne [répondait] pas à une nécessité profonde ; il ne[pouvait] se justifier que par les commodités de gestion qu'il [offrait] aux ministères intéressés »[439].

Le juge financier assure, comme le souligne M. le Professeur LASCOMBE, un contrôle particulièrement attentif lorsque l'établissement public est issu d'un démembrement

---

[437] Cour de discipline budgétaire et financière, 20 juin 1962, Ecole vétérinaire de Lyon, *Rec. Conseil d'Etat*, p. 862.

[438] Cour des comptes, 1er juin 1984, MM. Blaquière et Juve, directeurs, et Mme Penigaud, secrétaire générale de l'unité pédagogique d'architecture de Toulouse, *Rec. Cour des comptes*, p. 306.

[439] Cour des comptes, 12 avril 1990, Référé n° 5497, Ministre de l'agriculture et de la forêt, *Rec. Cour des comptes*, p. 176.

des services étatiques[440]. Il va vérifier que « l'autonomie de l'établissement [n'est pas restée] largement fictive et que son budget [n'est pas] dépourvu de signification réelle »[441].

Par exemple, le fait que les dépenses relatives au personnel permanent de l'Ecole nationale de l'aviation civile ont été ordonnancées et payées directement par l'administration centrale ne démontre pas un choix clair de la part du Ministre quant au statut qu'il applique effectivement à l'établissement[442].

Le juge financier va, de plus, vérifier également que cette transformation s'est faite sur des bases légales. Dans le cas contraire, l'organisme demeurerait alors un service de l'administration centrale[443].

Les observations rendues par le juge financier concernant les établissements publics démontrent une volonté de certaines autorités de tutelle d'ignorer purement et simplement le principe d'autonomie dont les établissements publics devraient pouvoir se prévaloir. La Cour n'hésite pas, parfois, à remettre en cause la qualité même d'établissement public de l'organisme contrôlé au motif que celui-ci ne dispose d'aucune autonomie. La diminution de la capacité décisionnelle attachée à une autonomie réduite de l'établissement public conduit de plus le juge financier à souligner les effets néfastes que celle-ci peut avoir sur la qualité de la gestion publique.

Les contrôles effectués par le juge financier sur les établissements publics montrent que ce dernier est attentif au respect des principes qui doivent gouverner leur fonctionnement. Qu'il s'agisse du principe de spécialité ou du principe d'autonomie, le juge financier met en évidence les atteintes qui peuvent leur être portées. Il en tire ensuite toutes les conséquences sur la gestion de l'établissement. Il propose enfin des solutions qui peuvent aboutir à la remise en cause de la qualité d'établissement public de l'organisme concerné.

---

[440] **LASCOMBE (M.)**, « Le juge financier et les établissements publics », précité, p. 74 : « La Cour est particulièrement attentive lorsque l'établissement public est en fait issu de la transformation d'un service extérieur de l'Etat ».

[441] Cour des comptes, rapport public annuel pour 1991, La direction générale de l'aviation civile, p. 70, *Rec. Cour des comptes*, p. 207.

[442] *Ibidem*.

[443] Cour des comptes, 7 mai 1958, Régie départementale des passages d'eau de la Vendée, *Rec. Cour des comptes*, p. 68.

Parce que les atteintes aux principes gouvernant le service public et les établissements publics ont des conséquences sur la qualité de la gestion des deniers publics, le juge financier en assure un contrôle particulièrement exigeant.

La méthode employée par le juge financier est simple. Il est tout d'abord un observateur attentif de la mise en oeuvre de ces principes. A cette occasion, il met en évidence les atteintes qui peuvent leur être portées, et rappelle parfois tout simplement leur existence aux administrations concernées. Il relève alors les conséquences qu'une application défaillante de tel ou tel principe pourra avoir sur le fonctionnement de la personne publique, et indirectement sur l'utilisation des deniers publics considérés.

A l'instar du juge administratif, il se fait alors garant des principes de mutabilité du service public, d'égalité des usagers devant le service public et de continuité du service public. Les atteintes aux deux premiers démontrent un usage inadapté des deniers publics qui sont rattachés à l'activité considérée. Soit que le service ne s'adapte pas à l'intérêt général, et les fonds publics ne sont donc plus versés en adéquation avec celui-ci ; soit que les modalités de fonctionnement du service sont à l'origine de discriminations financières. Quant au troisième principe, le juge financier en assure le respect en limitant la sanction des irrégularités de gestion commises afin d'assurer la continuité du service public.

Il se fait également garant des principes de spécialité et d'autonomie des établissements publics. Pour s'assurer que la spécialité d'un établissement public est respectée, il doit tout d'abord délimiter la compétence de celui-ci au regard de ses statuts. Il critique à cette occasion les imprécisions de ces derniers qui favorisent un dépassement des compétences. Les atteintes au principe de spécialité se matérialisent alors par le fait que l'établissement public intervient, selon des modalités diverses, en dehors de ce qui est prévu par ces statuts. Quant au contrôle sur le principe d'autonomie, le juge financier n'hésite pas à critiquer dans ce cadre l'exercice de la tutelle. Les interventions de celle-ci peuvent être inopportunes. Elles peuvent aussi compliquer le fonctionnement de l'établissement, ainsi que la prise de décision en son sein, dans le cas où plusieurs autorités exercent cette tutelle. Qu'il s'agisse du principe de spécialité ou d'autonomie, les atteintes à ces principes ont pour conséquences un fonctionnement défaillant de l'établissement, fonctionnement dont les organes de ce dernier pourront être rendus responsables et pour lequel ils pourront être sanctionnés.

Dans le cadre de ces contrôles, le juge financier opère des vérifications, relève des insuffisances, propose des adaptations. Ces vérifications présentent ainsi un juge financier particulièrement concerné par des problématiques qui relèvent traditionnellement du juge

administratif. Il participe dès lors, avec les moyens qui sont les siens, au respect des principes considérés. Il complète de plus utilement l'action du juge administratif.

CONCLUSION DU TITRE 1

C'est à l'occasion du contrôle de la gestion que les interventions du juge financier tenant aux vérifications du respect de règles de droit administratif se trouvent particulièrement illustrées. Le législateur lui a donné compétence pour assurer cet examen qui s'intègre dans le cadre du contrôle de régularité des actes de gestion. Garant tant de textes que de principes applicables aux personnes publiques, le juge financier apparaît ainsi comme un véritable acteur du contrôle de légalité. Depuis 1992, les Chambres régionales des comptes sont d'ailleurs devenues des intervenantes à part entière du contrôle de légalité assuré par le préfet. Celui-ci peut, en effet, saisir la Chambre compétente de son département pour un contrôle des modalités de passation, de l'économie générale, ainsi que des incidences financières que peuvent avoir des délégations de service public et des marchés publics.

L'application de règles de droit administratif constitue donc un véritable instrument du contrôle de la gestion dans la mesure où il sert ce contrôle. Car celui-ci dépasse cette seule analyse. Le juge financier démontre en effet une véritable volonté pédagogique à l'égard des personnes publiques. Il ne s'agit pas pour lui uniquement de constater, et de pointer, les illégalités. Il cherche au contraire à mettre en évidence les raisons qui peuvent parfois expliquer que ces dernières aient été commises. Il révèle alors les insuffisances et les inadaptations des textes et propose des évolutions de ceux-ci[444]. Ses interventions en matière de contrôle de légalité doivent ainsi être préservées, en tant qu'elles complètent et enrichissent le contrôle de la légalité[445]. Ainsi, comme le souligne Jacques MAGNET à propos du rôle de la Cour des comptes dans le cadre du contrôle sur l'exécution des lois de finances, « les opinions exprimées (…) peuvent, par cela même qu'elles ne sont pas contraignantes, excéder la simple interprétation du droit existant pour s'étendre à sa discussion. Chargée de veiller au respect de la règle, la Cour est à même d'en sentir les inconvénients et ainsi d'en suggérer la réformation »[446].

---

[444] Pierre GRANJEAT souligne ainsi que « deux soucis, l'un critique, l'autre constructif, se retrouvent dans chacun des sujets abordés par le rapport public » de la Cour des comptes (**GRANJEAT (P.)**, « Le rapport public de la Cour des comptes », *Rev. Adm.*, 1958, p. 367).

[445] En particulier, s'agissant de l'action du Préfet en matière de contrôle de légalité, la juridiction financière « bénéficiant d'un plus grand recul peut la compléter utilement, en signalant des irrégularités ayant jusque là échappé au contrôle de légalité » (**CHARTIER (J.L.)**, « Le juge financier », *RFFP*, 1997, p. 96).

[446] **MAGNET (J.)**, « La jurisprudence budgétaire de la Cour des comptes », *RFFP*, 1989, p. 296.

Nécessaires dans l'exercice de ses missions, les interventions du juge financier en tant que juge administratif le sont également préalablement à l'exercice de celles-ci. Ces interventions prennent ici la forme d'un travail de qualification assuré par le juge financier, qualifications qui interviennent dans le domaine spécifiquement financier, mais également dans le champ du droit administratif.

TITRE 2

UN TRAVAIL DE QUALIFICATIONS COMME PREALABLE AUX CONTROLES OPERES PAR LE JUGE FINANCIER

L'observation de la jurisprudence financière montre que certaines qualifications sont nécessaires à l'exercice des missions du juge financier. Elles constituent dès lors un préalable à celui-ci.

D'une part, le juge financier doit s'assurer de qualifications qui ont un caractère financier indiscutable. Ainsi, il revient aux Chambres régionales des comptes, en vertu de l'article L1612-15 du code général des collectivités territoriales, de mettre en évidence le fait « qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante ». Saisie par le préfet, par le comptable public ou par toute personne y ayant intérêt, la Chambre régionale des comptes compétente mettra en demeure une collectivité territoriale d'inscrire à son budget non seulement une dépense obligatoire qui n'y a pas été inscrite, mais également, dans l'hypothèse où la dépense a effectivement été inscrite au budget, de modifier le montant de ladite somme.

Alors même que ces qualifications ont un aspect financier avéré, le juge financier doit pourtant adopter, à cette occasion, des comportements dignes du juge administratif, comportements touchant notamment à la légalité de l'acte d'engagement ou à l'interprétation de la législation applicable à la collectivité territoriale concernée (chapitre 1). Il effectue d'ailleurs ces contrôles prioritairement au juge administratif. Le Conseil d'Etat a en effet jugé que, en cas de recours contentieux à l'encontre d'un budget présentant des insuffisances, notamment quant à l'inscription de dépenses obligatoires, le juge administratif devait déclarer la saisine irrecevable si le juge financier n'avait pas été préalablement saisi de la question[447].

D'autre part, le juge financier doit assurer des qualifications dépourvues de caractère financier. Parce que ces qualifications relèvent en principe du juge administratif, le Parquet près la Cour des comptes s'était, pour cette raison, montré réticent quant à la compétence du

juge financier en la matière. Il considérait que, dans le doute, devait être posée au Conseil d'Etat une question préjudicielle, dans la mesure où il ne revenait pas au juge financier d'assurer le travail de qualification[448]. Or, cette proposition du Ministère public n'a pas été suivie d'effets[449]. Modifiant ultérieurement sa position, le Parquet a souligné que si la Cour des comptes « n'a pas vocation à trancher dans un débat [touchant à la qualification d'un établissement] elle n'en a pas moins l'obligation, pour répondre à la requête qui lui est adressée, de se prononcer sur la nature des deniers appartenant à l'établissement »[450]. Face à l'incertitude touchant à une telle qualification, l'intervention du juge administratif, sous forme de question préjudicielle, n'est donc pas nécessaire.

Le juge financier opère à cette occasion des qualifications organiques. Celles-ci touchent aux établissements publics. Il s'agit ainsi de vérifier le caractère public d'établissement. Il s'agit également de déterminer à quelle catégorie celui-ci appartient : établissement administratif ou industriel et commercial, établissement national ou local. Le juge financier intervient aussi pour vérifier qu'une association n'est pas dépendante d'une personne publique, autrement dit qu'elle n'est pas une association dite para-administrative.

Le juge financier effectue aussi des qualifications touchant à l'activité des personnes publiques. Il doit établir, d'une part, la qualité de la mission considérée. Il s'agit alors de vérifier que celle-ci peut effectivement être considérée comme un service public. Il doit, d'autre part, déterminer selon quelles modalités l'activité est exercée. A cette occasion, il qualifie des actes administratifs, et plus particulièrement des contrats.

En tant que telles, et en opposition avec les qualifications d'ordre spécifiquement financier, ces qualifications pourront ici être désignées en tant que qualifications administratives (chapitre 2).

---

[447] Conseil d'Etat, 13 mars 1989, Commune de Gardonne, *Rec.*, p. 90. Et pour des développements sur le « schéma procédural » adopté en la matière : **DAMAREY (S.)**, *Le juge administratif, juge financier*, Thèse précitée, pp. 218 et suivantes.

[448] En l'espèce la qualification d'une personne morale : conclusions du Parquet près la Cour des comptes sur Cour des comptes, 1er mars 1956, Associations syndicales de la région d'Arles, *Rec. Cour des comptes*, p. 3.

[449] Il pourrait d'ailleurs être objecté qu'il n'existe pas de question préjudicielle au sein d'un même ordre de juridiction (**CHAPUS (R.)**, *Droit du Contentieux administratif*, ouvrage précité, n° 312)

[450] Conclusions du Procureur général près la Cour des comptes sur Cour des comptes, 4 février 1993, Maison des orphelines de Nancy, précité, *Rec. Cour des comptes*, p. 18.

CHAPITRE 1

DES INTERVENTIONS DU JUGE FINANCIER EN TANT QUE JUGE ADMINISTRATIF POUR QUALIFIER UNE DEPENSE OBLIGATOIRE

Dans le cadre du contrôle budgétaire local, les Chambres régionales des comptes doivent effectuer un véritable travail de qualification afin de mettre en évidence le caractère obligatoire d'une dépense. Saisie par le préfet, le comptable public ou toute personne y ayant intérêt, la Chambre régionale des comptes compétente mettra en demeure une collectivité territoriale d'inscrire à son budget non seulement une dépense obligatoire qui n'y a pas été inscrite, mais également, dans l'hypothèse où la dépense a effectivement été inscrite au budget, de modifier son montant[451].

Ce travail de qualification ne va cependant pas de soi. En effet, l'article L 1612-15 du code général des collectivités territoriales prévoit, notamment, qu'une Chambre régionale des comptes « constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante ». De plus, l'article L 1612-15 du code général des collectivités territoriales précise que « ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé ». Le législateur a donc tenu, en 1982, à préciser cette notion de dépense obligatoire. Le rôle du juge financier se limiterait donc ici à un simple constat.

Pour autant, le décret du 23 août 1995 relatif aux Chambres régionales des comptes dispose que « la Chambre régionale des comptes se prononce sur le caractère obligatoire de la dépense »[452], ce qui va donc au-delà du simple constat.

Ainsi, la doctrine note-t-elle que les chambres doivent, pour vérifier le caractère exigible d'une dette, « résoudre des questions juridiques délicates tenant à la valeur de

[451] La régularisation des anomalies pourra également se faire à l'amiable dans une phase « pré-contentieuse » entre le préfet et la collectivité territoriale (**GUIBERT (J.), RONDIN (J.M.)**, « Problématique du contrôle des actes budgétaires », *Rev. Trésor*, 1985, p. 679), à l'image de ce qui exister lors du contrôle de légalité des actes administratifs puisque, dans ce cadre, s'ouvre fréquemment un « dialogue préalable au déféré » entre le représentant de l'Etat et la collectivité territoriale (**HELIN (J.C.)**, « Le préfet, les élus et le juge, réflexion sur le contrôle de légalité des actes locaux », *in La décentralisation, dix ans après*, Décentralisation et développement local, Paris, LGDJ, 1993, p. 119).

[452] Décret n° 95-945 du 23 août 1995, *relatif aux Chambres régionales des comptes*, JO du 27 août 1995, p. 12717.

l'engagement de la collectivité, au respect des termes du contrat et à son application dans les faits, à la fixation des sommes à payer et au contrôle des crédits disponibles »[453] (section 1). Quant à la détermination des dépenses obligatoires à raison de dispositions législatives, le juge financier ne devrait ici, en principe, disposer d'aucune marge de manoeuvre. Cependant, l'usage de l'adverbe *expressément* dans l'article L 1612-15 du Code général des collectivités territoriales n'a pas suffit à écarter de potentielles hésitations tenant à la qualification de ces dernières (section 2).

Dans l'un et l'autre cas, le juge financier dispose d'un réel pouvoir d'appréciation, et ses interventions s'apparentent, à cette occasion, à des interventions que le juge administratif de droit commun est susceptible d'assurer.

[453] **BERTUCCI (J.Y.), DOYELLE (A.)**, « Le contrôle des interventions économiques des collectivités locales », *AJDA*, 1994, p. 891.

SECTION 1 – DES INTERVENTIONS DU JUGE FINANCIER EN TANT QUE JUGE ADMINISTRATIF POUR LA DETERMINATION DU CARACTERE EXIGIBLE D'UNE DETTE

L'exigibilité d'une dette est soumise à trois conditions cumulatives. Tout d'abord, la dette doit être certaine, c'est-à-dire obligatoire dans son principe, ensuite elle ne doit pas être sérieusement contestée et enfin, elle doit être liquide. Une dette sera dès lors exigible à condition de remplir trois critères[454] : qu'elle soit obligatoire dans son principe (ou certaine), liquide et ne fasse pas l'objet d'une contestation sérieuse. Cette définition issue de la jurisprudence administrative[455] a été adoptée par les Chambres régionales des comptes[456]. Seules les deux premières conditions appellent du juge financier une analyse à l'occasion de laquelle il adopte des attitudes de juge administratif. La recherche du caractère liquide de la dépense ne consiste, en effet, qu'à s'assurer qu'il s'agit d'une dépense « dont le mode de calcul n'est pas de nature à soulever des difficultés »[457]. « L'autre aspect de la liquidation, la réalité de la dette, est assimilé au caractère certain ou à celui de la contestation sérieuse »[458].

Ainsi, les interventions du juge financier pour s'assurer du caractère « obligatoire dans son principe » de la dette consistent à mettre en évidence l'existence d'un engagement de la personne publique (§1). Il doit alors vérifier qu'il dispose effectivement d'un acte susceptible d'en tenir lieu.

Quant au caractère non « sérieusement contesté », le contrôle par les Chambres régionales des comptes aurait pu se limiter à relever l'existence ou l'inexistence d'un recours

---

[454] Le juge administratif, avant 1982, pouvait en effet déjà être saisi de ces questions puisque l'arrêté préfectoral décidant l'inscription d'office au budget ou le mandatement d'office d'une dépense obligatoire (article L 1612-16 CGCT), dans le cadre du contrôle de tutelle *a priori* qui était alors instauré, était susceptible d'être attaqué par un recours pour excès de pouvoir.

[455] Voir par exemple : Conseil d'Etat, 20 février 1980, Préfet de la Loire Atlantique, *Rec*., p. 95 ; Conseil d'Etat, 11 décembre 1987, Commune de Pointe-à-Pitre, *aux tables du recueil Lebon*, p. 626 ; Conseil d'Etat, 13 janvier 1995, Société nationale de construction Quillery, *Rec. Cour des comptes*, p. 171 ; Conseil d'Etat, 10 mars 1999, Caisse des dépôts et consignation et crédit local de France et Département de l'Allier, *Rec. Cour des comptes*, p. 117.

[456] Voir sur ce point **MALINGRE (D.), VARAINE (P.)**, « Dépenses obligatoires », *AJDA*, 1986, pp. 157 et 158.

[457] Voir la circulaire ministérielle du 16 octobre 1989 *relative à l'exécution des décisions de justice par les collectivités territoriales et leurs établissements publics (inscription et mandatement d'office)*, JO du 20 février 1990, page 2143 ; par exemple, sera une dette non liquide la créance d'une association qui ne peut être liquidée faute d'indication sur le mode de calcul de la subvention dans la convention par laquelle une collectivité territoriale s'est engagée à ce versement (CRC Franche-Comté, 1er juillet 1992, Avis de contrôle budgétaire, *Rec. Cour des comptes*, p. 223) ; de même, dans le cadre de l'exécution d'un marché public, le calcul des intérêts moratoires sera rendu impossible par l'absence d'un point de départ du délai de mandatement déterminé (CRC Nord-Pas-de-Calais, 27 janvier 1998, Avis de contrôle budgétaire, *Rec. Cour des comptes,* p. 164) ; ou encore, une subvention ne peut être calculée à partir des seuls termes d'une convention si celle-ci prévoit que des annexes devront être produites pour déterminer le montant de la subvention qui ne peut avoir un caractère préfixé (CRC Centre, 9 août 2001, Avis de contrôle budgétaire, Ville de Tours, *Rec. Cour des comptes,* p. 234).

[458] **CRUCIS (H.M.)**, *Droit des contrôles financiers des collectivités territoriales*, Collection AJDA - Le Moniteur, 1998, p. 261.

juridictionnel. Ces vérifications auraient alors eu un caractère objectif, dépourvu de toute appréciation. Or, l'observation de la jurisprudence démontre qu'il revient au juge financier d'apprécier le caractère sérieux de la contestation (§2).

§1 – La vérification du caractère « obligatoire dans son principe » de la dette ou la mise en évidence d'un engagement de la personne publique

Pour qu'une dette soit obligatoire dans son principe, il faut qu'il existe un engagement de la collectivité territoriale[459]. Il revient dès lors aux Chambres régionales des comptes de s'assurer qu'il existe bel et bien un acte ayant valeur d'engagement. Elles devront apprécier, à cette occasion, si l'acte qui leur est présenté engage effectivement la collectivité territoriale (A). L'engagement ne pourra néanmoins produire ses effets juridiques que dans l'hypothèse où il est effectivement applicable (B).

A – L'appréciation par les Chambres régionales des comptes du caractère d'engagement d'un acte

Une dépense ne pourra avoir un caractère obligatoire que dans la mesure où l'acte présenté comme engageant juridiquement la personne publique engage effectivement celle-ci. C'est le juge financier qui devra apprécier ce caractère. Ainsi, une dette ne sera considérée comme certaine que si les dépenses sont effectivement prévues dans l'acte d'engagement[460].

En effet, tout acte n'est pas susceptible, à lui seul, de mettre à la charge d'une collectivité territoriale une obligation de dépenser. Les Chambres régionales des comptes devront donc s'assurer que toutes les conditions sont réunies pour que l'acte ait valeur d'engagement (1). Ce caractère d'engagement d'un acte est néanmoins largement apprécié par le juge financier (2).

---

[459] Le caractère exigible pourra également découler de l'existence d'une décision juridictionnelle exécutoire ayant condamné une collectivité territoriale au paiement d'une somme d'argent. Dans ce cas, le juge financier ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour remettre en question le caractère obligatoire de la dépense considérée. Ainsi, « le caractère exécutoire de la décision juridictionnelle s'impose à la chambre régionale des comptes qui ne saurait mettre en cause le caractère obligatoire de la dépense » (**MALINGRE (D.), VARAINE (P.)**, « Inscription d'office et exécution forcée », *AJDA*, 1985, p. 144).

[460] Par exemple, si les travaux effectués constituent des travaux supplémentaires non prévus par des stipulations contractuelles, le dépassement de coûts engendré ne pourra constituer une dépense obligatoire pour la collectivité

1 – Des actes insusceptibles de constituer un engagement

Le juge financier, pour vérifier le caractère « obligatoire dans son principe » de la dette, va devoir tout d'abord rechercher l'existence d'un engagement de la personne publique qui rend cette dernière débitrice vis-à-vis d'une autre personne morale ou physique, de droit privé ou de droit public. Pour autant, certains actes présentés par la collectivité territoriale comme constituant des engagements ne peuvent, à eux seuls, rendre une dépense obligatoire.

Le juge financier fait preuve de vigilance car il ne s'arrête pas à l'apparence d'engagement que peut recouvrer un acte. Il veille ainsi à ce que toutes les conditions nécessaires à la constitution d'un engagement soient réunies. Par exemple, un contrat de plan n'emporte pas par lui-même de conséquence directe sans que des conventions particulières soient adoptées. Les dépenses invoquées en vertu d'un tel contrat ne peuvent dès lors être considérées comme obligatoires[461].

Il veille encore à ce que la décision qui constitue l'engagement d'une collectivité territoriale ne soit pas abrogée ou retirée. Par exemple, la Chambre régionale des comptes de Lorraine a pu souligner qu'une délibération accordant une subvention à une association engageait valablement une collectivité territoriale tant qu'elle n'était ni abrogée, ni retirée[462].

La présentation d'un acte quel qu'il soit au juge financier ne suffit pas nécessairement pour démontrer l'engagement de la personne publique, et fonder le caractère obligatoire d'une dépense. C'est la Chambre régionale des comptes compétente qui déterminera si l'acte vaut ou non engagement de dépense. Le juge financier apprécie cependant largement la notion d'engagement. Il existe en effet une diversité quant à la forme que peut prendre ce dernier.

2 – Une appréciation souple de la notion d'engagement

L'engagement qui doit constituer le fondement d'une dépense obligatoire peut prendre des formes diverses. En effet, selon le Conseil d'Etat, l'acte d'engagement pourra être constitué « d'un contrat, d'un délit, d'un quasi-délit ou de toute autre source

---

publique considérée (CRC PACA, 18 octobre 2001, Avis de contrôle budgétaire, *Rec. Cour des comptes*, p. 253).

[461] CRC Nord-Pas-de-Calais, 1er septembre 1999, Avis de contrôle budgétaire, Voies navigables de France, *Rec. Cour des comptes*, p. 194.

[462] CRC Lorraine, 2 mars 2000, Avis de contrôle budgétaire, Maison de la culture d'Hagondange, *Rec. Cour des comptes,* p. 165.

d'obligations »[463]. Ainsi, la Haute Assemblée confirme qu'une dette pourra être certaine si l'acte adopté par une collectivité territoriale engendre une situation quasi-contractuelle[464] : il n'est pas nécessaire que l'obligation résulte d'un document contractuel[465].

En d'autres termes, la Chambre régionale des comptes doit rechercher la volonté non équivoque de la personne publique de s'engager pour la dépense considérée. Par exemple, en l'absence même d'un contrat écrit, et face à des travaux effectués par une société en urgence pour le compte d'une commune, celle-ci pourra manifester sa volonté de prendre à sa charge les réalisations opérées en fournissant à la CRC des attestations en ce sens[466]. De même, si une mention manuscrite indiquant la somme considérée en toute lettre et en chiffres doit, en vertu de la loi, être portée sur un contrat de prêt, le fait que cette mention n'apparaisse pas intégralement sur le document mais qu'il soit uniquement indiqué « bon pour caution et garantie solidaire » ne fait pas obstacle à ce que la dette soit considérée comme certaine. Cette mention « manifeste de façon non équivoque la volonté » du conseil municipal[467].

MM. CORBEAU et VARAINE avaient, dès 1984, mis en évidence de telles formes d'engagements susceptibles de donner un caractère certain à une dette. M. CORBEAU avait illustré son propos en soulignant que l'adoption d'une délibération par laquelle un conseil municipal prenait en garantie des loyers concernant des logements inoccupés au sein d'un HLM avait été une condition de construction de ces derniers par l'office HLM. Or, il n'y avait pas de contrat, mais bien une relation de cause à effet entre l'investissement financier de l'office et l'engagement pris pas la collectivité publique[468].

Quant à M. VARAINE, il rappela que la chambre régionale de Lorraine, dont il était alors le Président, avait déjà reconnu qu'une délibération pouvait engager une commune dans l'hypothèse où cet acte prévoyait le versement d'une subvention à un district pour une

---

[463] Conseil d'Etat, 6 avril 2007, Syndicat intercommunal d'adduction d'eau et d'assainissement d'eau de la vallée de la Béthune, *AJDA*, 2007, p. 1289, note **MOUZET (P.)**.

[464] Quasi-contrat : source extra-contractuelle d'obligation dans laquelle une obligation naît d'un fait volontaire (*in* Dictionnaire du vocabulaire juridique, sous la direction de **Rémy CABRILLAC**, Coll. Objectif Droit, Jurisclasseur, Paris, Litec, 2002, p. 311).

[465] A l'inverse de ce que certains membres de la doctrine ont pu soutenir (voir **RAYNAUD (J.), MESPELAERE (P.)**, « Les Chambres régionales des comptes et les dépenses obligatoires », *in Les Chambres régionales des comptes*, Actes du colloque d'Angers, précité, p. 42 : selon eux, le caractère obligatoire d'une dépense ne peut provenir que d'une obligation découlant d'un acte contractuel, d'une décision de justice ou de la loi).

[466] CRC Lorraine, 19 juin 1997, Avis de contrôle budgétaire, Commune de Vittel, *Rec. Cour des comptes*, p. 289.

[467] CRC Aquitaine, 28 mai 1997, Avis de contrôle budgétaire, Commune de Saint-Léon-sur-l'Isle, *Rec. Cour des comptes*, p. 280.

construction : la commune ne pouvait se désister en invoquant le caractère facultatif de la construction à partir du moment où les travaux étaient en partie réalisés[469].

Evidemment, dans le cas où une collectivité territoriale prend une délibération par laquelle elle envisage, unilatéralement, d'effectuer une activité donnée, sans que l'action d'une autre personne y soit associée, la collectivité demeure libre de ne pas inscrire la dépense à son budget. Jean RAYNAUD donnait l'exemple d'une délibération d'un conseil municipal qui aurait voté le principe de la construction d'un chemin sans inscrire les crédits correspondant au budget : si un habitant devait saisir la Chambre régionale des comptes territorialement compétente, sa demande serait de toute évidence rejetée car la commune serait « revenue sur son premier vote [en n'inscrivant pas la dépense correspondante à son budget], ce qu'elle peut toujours faire »[470].

Le juge financier se doit d'apprécier l'existence réelle de l'engagement. Il ne peut se contenter d'une apparence d'engagement. Il doit dès lors vérifier que l'acte qui lui est présenté peut fonder juridiquement, à lui seul, le caractère obligatoire de la dépense. Néanmoins, le juge financier fait preuve de souplesse en la matière. Il ne s'attache pas à une forme déterminée d'acte. Au contraire, la jurisprudence financière démontre une large diversité d'actes susceptibles de constituer un tel engagement.

Dans la mesure où le juge dispose d'un acte valant engagement de dépense, celle-ci pourra avoir un caractère obligatoire à condition que cet acte soit effectivement applicable.

B – L'appréciation du juge financier sur l'applicabilité de l'acte ayant valeur d'engagement

Pour être applicable, l'acte valant engagement doit être exécutoire. Cependant, au regard de la jurisprudence financière, cette obligation n'est pas absolue (1). Il faut également qu'il couvre effectivement la ou les dépenses dont le caractère obligatoire est invoqué (2).

---

[468] **CORBEAU**, *in* débats sous **RAYNAUD (J.), MESPELAERE (P.)**, « Les Chambres régionales des comptes et les dépenses obligatoires », *in Les Chambres régionales des comptes*, Actes du colloque d'Angers, précité, p. 52.

[469] **VARAINE (P.)**, *in* débats sous **RAYNAUD (J.), MESPELAERE (P.)**, « Les Chambres régionales des comptes et les dépenses obligatoires », *in Les Chambres régionales des comptes*, Actes du colloque d'Angers, 1984, Paris, La Documentation française, p. 52.

[470] **RAYNAUD (J.)**, *in* débats sous **RAYNAUD (J.), MESPELAERE (P.)**, « Les Chambres régionales des comptes et les dépenses obligatoires », *in Les Chambres régionales des comptes*, Actes du colloque d'Angers, précité, p. 52.

1 – La nécessité d'un engagement exécutoire : une obligation à relativiser

En principe, une dette ne pourra pas être exigible si elle résulte d'un acte qui n'est pas exécutoire. Ainsi, par exemple, un contrat passé entre une société et une commune non transmis au contrôle de légalité ne sera pas exécutoire, et « cette circonstance suffit, à elle seule, à écarter le caractère de dette exigible, dépense obligatoire, des sommes dont le paiement est demandé » par la société[471].

Le caractère non exécutoire d'un engagement ne constitue cependant pas un obstacle absolu à ce que la dépense qui devrait en résulter soit malgré tout considérée comme obligatoire, et fasse dès lors l'objet d'une mise en demeure de la part de la Chambre régionale des comptes saisie. En effet, si tel était le cas, il suffirait à la collectivité publique de ne pas remplir ses obligations pour rendre l'acte exécutoire. Elle ferait ainsi obstacle à toute possibilité de paiement.

Ainsi, si en application d'un contrat régulièrement signé par les deux parties en présence, les prestations ont été effectivement réalisées par la société cocontractante de la personne publique et ne sont pas contestées, le fait que ce contrat n'ait pas été daté et transmis en préfecture ne s'oppose pas à ce que cette dette soit considérée comme exigible. La dépense peut donc être jugée obligatoire[472].

Par conséquent, le caractère non exécutoire de l'engagement n'emporte pas d'effets absolus et n'empêche pas l'inscription de la dépense au budget en tant que dépense obligatoire.

Le juge financier va vérifier que l'acte d'engagement est applicable à la dépense considérée. Il ne limite donc pas son contrôle à la seule production de cet acte. Si ce dernier doit démontrer un véritable engagement juridique de la personne publique, il convient que cet engagement puisse effectivement justifier la dépense considérée.

---

[471] CRC Nord-Pas-de-Calais, 22 octobre 1996, Avis de contrôle budgétaire, Commune d'Hordain, *Rec. Cour des comptes*, p. 284 ; voir également CRC Picardie, 22 novembre 1991, Avis de contrôle budgétaire, Syndicat intercommunal, *Rec. Cour des comptes*, p. 267.

2 – La vérification de l'applicabilité de l'engagement à la dépense considérée

Le juge financier vérifiera que les dépenses inscrites au budget correspondent aux dépenses prévues dans l'acte d'engagement. Ce contrôle nécessite parfois des Chambres régionales des comptes qu'elles déterminent la nature exacte des dépenses engagées (2 – 1). Elles vérifieront également que les dépenses entrent dans le champ de compétence de la personne publique à l'origine de la dépense. Dans le cas contraire, l'acte ne pourra valoir engagement pour la dépense considérée (2 – 2).

2 – 1 – La détermination de la nature de la dépense engagée

La vérification de l'applicabilité de l'engagement amène les Chambres régionales des comptes à se pencher sur la qualification des opérations correspondant à la créance. Par exemple, un marché relatif à l'entretien de l'éclairage public d'une commune ne peut tenir lieu d'engagement de celle-ci pour des travaux nécessitant un marché de travaux et de fourniture, en l'espèce les remplacements de candélabres non justifiés par l'urgence[473]. Ou encore, à propos de déplacements du maire d'une commune, la Chambre régionale des comptes de Bretagne a considéré qu'il s'agissait de missions exceptionnelles qui en tant que telles ressortissaient de la catégorie des mandats spéciaux. Aux termes de l'article L2123-18 du CGCT, ces derniers nécessitaient l'accord du conseil municipal concerné. En l'absence d'une telle délibération, ces frais de déplacement ne pouvaient être considérés comme des dépenses obligatoires[474].

Si la nature de la dépense inscrite au budget ne correspond pas à celle de la dépense prévue à l'acte d'engagement, le caractère obligatoire ne peut être reconnu. Il en est également ainsi lorsque la dépense ne peut entrer, malgré l'acte d'engagement, dans le champ de compétence de la collectivité territoriale.

---

[472] Pour un contrat de location non exécutoire mais dont le montant des prestations présente le caractère d'une dette exigible puisqu'elles ont été effectivement exécutées : CRC Guadeloupe-Guyane-Martinique, 15 décembre 1992, Avis de contrôle budgétaire, *Rec. Cour des comptes*, p. 262.
[473] CRC Lorraine, 19 juin 1997, Avis de contrôle budgétaire, Commune de Vittel, précité.
[474] CRC Bretagne, 30 octobre 2000, Avis de contrôle budgétaire, Commune de Combrit, *Rec. Cour des comptes*, p. 221.

2 – 2 – Le contrôle du champ de compétence de la personne publique à l'origine de la dépense

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) offrent de nombreuses illustrations du contrôle effectué par le juge financier en la matière. En effet, l'obligation, pour une commune, de participer aux dépenses de fonctionnement d'un EPCI n'existe que dans la limite des compétences de l'établissement de coopération. Le principe de spécialité régit le fonctionnement de ces derniers : « la personne morale, dont la création a été justifiée par la mission qui lui a été confiée, n'a pas de compétence générale au-delà de cette mission. Il n'appartient pas à l'établissement d'entreprendre des activités extérieures à cette mission ou de s'immiscer dans de telles activités »[475]. C'est ainsi qu'un syndicat intercommunal ne peut régulièrement agir que dans les domaines de compétences qui lui sont confiés par ses statuts, et que les communes adhérentes n'auront l'obligation de contribuer financièrement aux activités du syndicat que si celles-ci sont effectivement autorisées par les statuts. Autrement dit, seules les dépenses du syndicat liées à de telles activités auront un caractère obligatoire pour les communes membres. Par conséquent, si les statuts ne prévoient pas qu'il puisse accomplir une prestation de service pour le compte d'autres établissements publics, un syndicat intercommunal ne pourra accepter ce type de mandat[476]. Ou encore, la gestion des activités scolaires du premier degré à caractère intercommunal n'entrait pas dans les compétences d'un syndicat intercommunal à vocation multiple : « la prise en charge de ces nouvelles dépenses par le syndicat et leur couverture par de nouvelles contributions des communes membres nécessitaient préalablement une modification des statuts »[477].

Par ailleurs, « toujours au titre du principe de spécialité, il ne lui appartient pas de prendre de décision susceptible d'avoir des effets en dehors du cadre territorial où s'exerce sa compétence »[478]. Toute modification tendant à élargir le champ de compétences du syndicat intercommunal sans que la procédure régulière soit suivie ne pourra donc engendrer de dépense obligatoire pour les communes adhérentes[479]. Ainsi, l'illégalité invoquée de l'arrêté

---

[475] Avis du Conseil d'Etat n° 355 089 du 7 juillet 1994, Diversification des activités d'EDF et de GDF, http : // www. Conseil-etat.fr

[476] CRC Champagne-Ardenne, 23 octobre 1996, Avis de contrôle budgétaire, *Rec. Cour des comptes*, p. 285.

[477] CRC Nord-Pas-de-Calais, 6 novembre 1997, Avis de contrôle budgétaire, SIVOM d'Avesnes-le-Comte, *Rec. Cour des comptes*, p. 329.

[478] CRC Champagne-Ardenne, 23 octobre 1996, Avis de contrôle budgétaire, précité.

[479] CRC Nord-Pas-de-Calais, 6 novembre 1997, Avis de contrôle budgétaire, SIVOM de Avesnes-le-Comte, précité : en l'espèce, aucun arrêté préfectoral n'avait entériné la modification statutaire pour la période considérée.

préfectoral ayant modifié les statuts d'un syndicat intercommunal justifiera le refus d'une commune de verser sa cotisation : la chambre avait estimé, « sous réserve de l'appréciation souveraine ultérieure du juge administratif par ailleurs saisi, qu'il lui appartenait d'apprécier l'éventuel manque de base légale de cet arrêté »[480].

Les dépenses ne demeurent obligatoires pour les communes membres d'un EPCI que dans la mesure où elles ne s'en sont pas retirées. Ainsi, la commune qui invoque son retrait d'un syndicat intercommunal pour justifier son refus d'inscrire des dépenses relatives au fonctionnement de ce dernier demeure engagée vis-à-vis de la structure de coopération à laquelle elle a adhéré tant que les mesures nécessaires à son retrait n'ont pas été adoptées : la CRC déterminera donc si la procédure de retrait a été régulièrement appliquée, à savoir l'adoption d'une délibération du comité syndical accordant son consentement au retrait et l'accord du conseil municipal concerné[481].

Pour être exigible, une dette doit nécessairement être certaine, c'est-à-dire obligatoire dans son principe. Elle doit donc reposer sur un engagement par lequel la personne publique accepte de mettre à sa charge une dépense. Le juge financier s'assure de l'existence de cet acte d'engagement. Il défend néanmoins, dans ce cadre, une conception non restrictive de la notion d'engagement. Il recherche, en effet, davantage la manifestation de volonté de la personne publique, sans que la forme adoptée fasse obstacle à la reconnaissance d'un engagement. De plus, le juge financier doit également vérifier l'applicabilité de ce dernier. Il s'agit alors pour lui d'établir que la dépense inscrite au budget est effectivement couverte par l'engagement présenté, engagement qui doit, en principe, être exécutoire.

Pour être obligatoire, une dépense doit de plus ne pas faire l'objet d'une contestation sérieuse. Le juge financier adopte alors encore, à l'occasion de ce contrôle, des attitudes de juge administratif.

---

[480] CRC Lorraine, Avis de contrôle budgétaire, 9 août 1988, Commune de Mont-lès-Neufchâteau, cité *in* **BERTUCCI (J.Y.), DOYELLE (A.)**, « Les questions de compétence et de recevabilité soulevées par le contrôle des actes budgétaires », *AJDA*, 1995, p. 898.

§2 – Le « caractère sérieux de la contestation » de la dette apprécié par le juge financier

Outre une opposition quant au montant insuffisant d'une dette, la contestation d'une créance peut s'analyser comme la mise en cause de l'acte d'engagement, fondement juridique de la dette. Autrement dit, la première condition est remplie : il existe un acte d'engagement. Mais la seconde fait défaut : l'acte est juridiquement contestable. L'appréciation portée par les Chambres régionales des comptes sur le caractère sérieux de cette contestation consiste alors à estimer si les motifs de cette dernière sont suffisamment forts. Par suffisamment forts, il faut entendre suffisants pour que leur évocation, à l'occasion d'un recours devant une juridiction, notamment administrative, justifie qu'il soit fait droit à la requête.

Déterminer le caractère sérieux de la contestation oblige ainsi le juge financier à se confronter à des problématiques qui peuvent être soulevées devant le juge administratif de droit commun, à l'occasion d'un recours contentieux. Pour les Chambres régionales des comptes, la détermination du caractère sérieux d'une contestation ne se limite donc pas à relever l'existence ou l'inexistence d'un recours juridictionnel contre l'acte d'engagement (A). Les motifs de contestation d'une dépense que le juge financier se doit alors de vérifier à l'occasion du contrôle budgétaire local touchent principalement à des questions de compétence relative à l'acte d'engagement (B).

A – La distinction entre contestation sérieuse et recours juridictionnel

Il convient de distinguer la notion de contestation sérieuse de l'existence d'un recours juridictionnel. D'une part, l'existence d'un recours juridictionnel ne pourra faire obstacle à ce que la Chambre régionale des comptes saisie considère la dette comme exigible (1) ; d'autre part, même en l'absence de recours juridictionnel, une Chambre régionale des comptes conserve la possibilité d'établir qu'une dette est non exigible (2). Dans l'un et l'autre cas, le juge financier conserve donc son pouvoir d'appréciation puisque contestation sérieuse et recours juridictionnel ne sont pas nécessairement liés.

[481] CRC Champagne-Ardenne, 27 août 1998, Avis de contrôle budgétaire, SIVOM des vallées de l'Orvin et de l'Ardusson, *Rec. Cour des comptes,* p. 221 ; CRC Lorraine, 8 juin 2000, Avis de contrôle budgétaire, Commune de Pierre-Percée, *Rec. Cour des comptes*, p. 184.

1 – L'existence d'un recours juridictionnel : une condition insuffisante pour établir le caractère sérieux d'une contestation

La seule existence d'un recours juridictionnel intenté contre la décision à l'origine de la dette considérée ne peut suffire à constituer une contestation sérieuse de celle-ci. En effet, si cette condition suffisait à faire obstacle à ce qu'une Chambre régionale des comptes rende un avis favorable à l'inscription d'une dépense au budget local de la dépense qui s'y rapporte, cela aboutirait à vider le contrôle de l'inscription obligatoire des dépenses de tout intérêt. La collectivité territoriale n'aurait qu'à saisir une juridiction pour se mettre à l'abri d'une mise en demeure par la Chambre régionale des comptes et d'une possible inscription d'office à son budget par le représentant de l'Etat.

Or, la procédure de contrôle des budgets locaux instaurée par la loi du 2 mars 1982 a justement été mise en place pour compléter le contrôle de légalité, et non pour qu'une concurrence s'instaure entre ces deux procédures. Le contrôle de légalité ne permettait pas de palier les insuffisances des budgets locaux, à la fois du fait des délais de jugement et du fait de l'impossibilité pour le juge administratif de faire des propositions pour le règlement d'un nouveau budget. S'interrogeant ainsi sur le pourquoi de l'instauration de cette procédure « plus autoritaire en apparence », la doctrine devait relever que « le domaine budgétaire [était] « à hauts risques », non seulement pour la collectivité elle-même mais aussi par répercussion, sur l'ensemble des finances publiques. [Que c'était] pourquoi un simple contrôle de légalité *a posteriori*, aboutissant le cas échéant à une annulation, trop tardive, des décisions budgétaires, [était] insuffisant. [Qu'il fallait] aussi pouvoir stopper vite, et modifier une situation financière anormale »[482].

Ainsi, comme l'a noté Francis J. FABRE, les Chambres régionales des comptes ont pu très tôt « choisir de se prononcer sur le caractère obligatoire ou non d'une dépense alors même qu'une juridiction administrative (…) était saisie par le demandeur ou le défendeur antérieurement à leur propre saisine et qu'il pouvait en être déduit l'existence d'un litige de caractère sérieux »[483]. Ignorant ainsi en quelque sorte la saisine, le juge administratif a d'ailleurs donné raison au juge financier sur ce point[484]. Ainsi, le juge financier ne peut pas

[482] **HOUEL (J.)**, « Le contrôle financier des Chambres régionales des comptes », *Pouvoirs*, n° 60, 1992, p. 142.
[483] **FABRE (F.J.)**, Commentaire sous Conseil d'Etat, 23 mars 1984, Organisme de gestion des écoles catholiques de Couëron, *GAJF*, précité, p. 62.
[484] Tribunal administratif de Strasbourg, 23 janvier 1986, Commissaire de la République de la Moselle c/ Président du Conseil général de la Moselle, *AJDA*, 1986, p. 446 ; et ce même si la rédaction de certaines

« s'appuyer sur le simple fait qu'il existe une contestation non tranchée par une juridiction pour refuser de se prononcer sur le caractère obligatoire de la dépense »[485]. Par exemple, si la dette considérée fait l'objet d'une demande de paiement devant le tribunal administratif, mais que celui-ci n'a pas encore statué, la Chambre régionale des comptes est compétente pour connaître de la demande d'inscription de la dépense au budget de la collectivité territoriale[486]. Et il ne devra pas non plus « surseoir à statuer en attendant qu'une juridiction se prononce au fond sur le caractère obligatoire de la dépense »[487].

Confirmant cette position à propos des créances ayant pour origine une décision de justice, la circulaire ministérielle du 16 octobre 1989[488] devait indiquer que, « pour qu'une dépense soit sérieusement contestée, il ne suffit pas que le jugement [à l'origine de la dette] ait fait l'objet d'un appel ». Autrement dit, l'intervention d'une Chambre régionale des comptes dans ce contexte peut prendre place, chronologiquement, entre le jugement de première instance et l'arrêt d'appel.

Cette incursion des chambres a pu se trouver critiquée par la doctrine en raison de la « mécanique concurrentielle »[489] qu'elle introduit entre ces dernières et le juge administratif, et du « risque de désaveu »[490] qu'elle leur fait courir. La loi du 16 juillet 1980[491] ne prévoit que pour le représentant de l'Etat dans le département la possibilité d'inscrire d'office au budget une dépense issue d'une décision de justice sans recourir à l'intervention de la Chambre régionale des comptes compétente si le jugement considéré est passé en force de chose jugé, c'est-à-dire qu'il n'est plus susceptible d'appel.

---

décisions du juge administratif pouvaient laisser penser que la seule contestation d'une collectivité territoriale d'inscrire une dépense à son budget suffisait à faire obstacle à la mise en œuvre de la procédure de contrôle budgétaire créée en 1982 (par exemple, Conseil d'Etat, 11 décembre 1987, Commune de Pointe-à-Pitre, *Tables du Recueil Lebon*, p. 626 : « qu'il résulte des pièces du dossier que les obligations de service public incombant à la commune de Pointe-à-Pitre à raison de la gestion de l'école de carénage faisaient l'objet d'un litige entre la commune et l'administration (…) ; que, dans ces conditions, en estimant que certaines dépenses relatives au fonctionnement de l'école (…) ne pouvaient lui être imputées, la commune de Pointe-à-Pitre soulevait une contestation sérieuse »).

[485] **CHARTIER (J.L.), DOYELLE (A.)**, « Dépenses obligatoires », *AJDA*, 1991, p. 197.

[486] CRC Pays de la Loire, 14 octobre 1993, Avis de contrôle budgétaire, *Rec. Cour des comptes*, p. 229.

[487] CRC Languedoc-Roussillon, 13 juillet 1989, CRC Limousin, 20 septembre 1990 (cités par **CHARTIER (J.L.), DOYELLE (A.)**, « Dépenses obligatoires », article précité, p. 197).

[488] Circulaire du 16 octobre 1989, *relative à l'exécution des décisions de justice par les collectivités territoriales et leurs établissements publics (inscription et mandatement d'office)*, précitée.

[489] **DAMAREY (S.)**, *Le juge administratif, juge financier*, Thèse précitée, p. 263.

[490] **PUGEAULT (S.)**, « Les premiers mois de l'exercice du contrôle budgétaire par la CRC Champagne-Ardenne », *Les cahiers de l'administration territoriale*, n° 9 – Nouvelles compétences finances et contrôles, 1985, p. 93.

[491] Loi n° 80-739 du 16 juillet 1980, *relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public*, JO du 17 juillet 1980, p. 1799.

L'existence d'un recours juridictionnel n'est pas une condition suffisante pour qu'une contestation sérieuse soit reconnue. Les Chambres régionales des comptes conservent ainsi en la matière un véritable pouvoir de qualification. Celui-ci est encore renforcé dans la mesure où une contestation pourra être jugée sérieuse par le juge financier même en l'absence de tout recours juridictionnel. Celui-ci n'est donc pas une condition nécessaire pour établir le caractère sérieux d'une contestation.

2 – L'existence d'un recours juridictionnel : une condition non nécessaire pour établir le caractère sérieux d'une contestation

L'absence de recours juridictionnel aurait pu constituer une preuve du caractère non contesté d'une dette. La Chambre régionale des comptes saisie aurait pu considérer que la dépense nécessaire à l'acquittement de cette dette, par ailleurs liquide et obligatoire dans son principe, était dès lors obligatoire. Or, encore une fois, doivent être distingués recours juridictionnel et contestation sérieuse. Comme a pu le souligner Monsieur CRUCIS, « le constat de l'absence de contestation du caractère obligatoire de la dépense devant le juge compétent est un indice, parmi d'autres, présumant qu'elle n'est pas contestable »[492], tout comme le refus d'inscrire une dépense à son budget manifeste de la part de la collectivité une contestation de la dette correspondante qui ne peut pas, pour autant, être *de facto* considérée comme sérieuse. Autrement dit, il ne peut s'agir d'une preuve formelle de l'existence d'une contestation sérieuse.

Le juge financier, prudent, avait pu estimer que le fait qu'aucun recours n'avait été intenté contre la décision d'une commission départementale d'aide sociale avait pour conséquence que la dette en cause n'était pas contestée et que la dépense était obligatoire[493]. Le Conseil d'Etat est venu infirmer cette position en considérant que « la circonstance qu'aucun recours n'avait été introduit dans le délai de deux mois devant le tribunal administratif contre les décision réglementaires (…) n'était pas de nature, par elle-même, à

[492] **CRUCIS (H.M.)**, *Droit des contrôles financiers des collectivités territoriales*, Collection AJDA - Le Moniteur, 1998, p. 264 ; voir également CRC Picardie, Avis de contrôle budgétaire, 30 septembre 1993, *Rec. Cour des comptes*, p. 226.

[493] CRC Auvergne, 28 janvier 1993, Avis de contrôle budgétaire, *Rec. Cour des comptes*, p. 167 ; voir également pour la décision du comité syndical fixant la participation d'une commune qui était exécutoire et non contestée quant à sa légalité devant le juge administratif : la CRC considère que la dépense est obligatoire (CRC Picardie, 30 septembre 1993, vis de contrôle budgétaire, *Rec., Cour des comptes*, p. 226).

faire obstacle à ce que la Chambre régionale des comptes qualifie de sérieuse la contestation » présentée par les communes requérantes[494].

Une dette pourra donc être considérée comme sérieusement contestée dans l'hypothèse même où l'acte d'engagement qui en est le fondement ne fait l'objet d'aucune contestation devant un juge, voire ne peut plus faire l'objet d'un quelconque recours au regard des délais écoulés. Les Chambres régionales des comptes ne peuvent donc s'abstenir d'examiner la demande dont elles sont saisies « jusqu'à ce qu'une juridiction ait tranché le litige »[495].

Le recours juridictionnel ne constitue une condition ni nécessaire, ni suffisante du caractère sérieux d'une contestation d'une dette. Il revient dès lors au juge financier d'apprécier le sérieux de la contestation, et donc le sérieux des motifs invoqués au soutien de celle-ci.

B – L'appréciation par le juge financier des motifs touchant à la contestation du caractère sérieux d'une dette

Les motifs invoqués à l'appui d'une contestation du caractère sérieux d'une dette sont principalement illustrés, dans la jurisprudence financière, par des questions de compétence de l'auteur de l'acte d'engagement. Il s'agit donc, pour les Chambres régionales des comptes, de déterminer si l'autorité qui a adopté ce dernier a compétence en la matière (1). Et dans l'hypothèse où l'autorité signataire doit obtenir une autorisation préalable pour signer, le juge financier s'assurera que l'acte accordant cette autorisation est effectivement régulier (2).

1 – Le contrôle de la compétence du signataire de l'acte d'engagement

La dette issue d'un engagement adopté par une autorité incompétente ne pourra constituer une dette exigible. En effet, cette incompétence motive le fait que la dépense puisse être qualifiée de dépense sérieusement contestée. Ce contrôle oblige le juge financier à veiller à la correcte application des textes, voire parfois à une véritable interprétation de ceux-ci.

---

[494] Conseil d'Etat, 7 janvier 2004, Syndicat intercommunal du Val-de-Sambre, *RFDA*, 2005, p. 656.
[495] TA de Strasbourg, 23 janvier 1986, cité *in* **MALINGRE (D.), VARAINE (P.)**, « Dépenses obligatoires », article précité, p. 160.

Ainsi, pour vérifier la compétence du signataire de l'acte d'engagement, les Chambres régionales des comptes doivent vérifier que les textes ne prévoient pas une obligation, pour le signataire, de détenir une autorisation expresse. Par exemple, la Chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais a considéré que, en vertu du CGCT, le maire d'une commune ne pouvait valablement signer une convention sans une autorisation expresse du conseil municipal. Seul ce dernier pouvait autoriser la transaction de l'espèce considérée. L'arrêté municipal devait donc être regardé comme dépourvu de fondement juridique. La dépense ne pouvait donc être obligatoire, le fondement de celle-ci étant sérieusement contesté[496]. De même, la signature par le président d'un syndicat intercommunal d'une convention de mandat de recherche de capitaux n'engage pas valablement celui-ci en l'absence d'autorisation expresse qui devait être donnée par délibération du comité syndical. Le fondement de la dette se trouve dès lors sérieusement contesté[497].

La question de la compétence du signataire de l'acte d'engagement se pose également lorsque le signataire invoque à son profit une délégation de signature. Le juge financier doit dès lors s'assurer de la réalité et de la régularité de celle-ci. Les textes applicables ne sont cependant pas toujours dépourvus d'ambiguïté. Des décisions divergentes, au sein même de la juridiction financière, démontrent ainsi cette difficulté, et le pouvoir d'appréciation dont le juge financier dispose pour l'interprétation de la législation.

La souscription de garanties d'emprunt par les collectivités territoriales, en faveur de sociétés d'économie mixtes, en fournit une illustration. Les Chambres régionales des comptes ont ainsi dû déterminer si un adjoint au maire était susceptible d'engager une commune en la matière, et si oui à quelles conditions. La Chambre régionale de Picardie avait considéré, au regard du CGCT, que la signature de tels contrats par le maire ne constituait pas une compétence déléguée par le conseil municipal. Elle ne constituait qu'une autorisation, et donc ne correspondait qu'à une invitation à exécuter, éventuellement, la délibération autorisant cette signature. Dès lors, le maire avait compétence liée. Il pouvait donc déléguer cette compétence à un adjoint. Cette compétence pouvait être également exercée par le premier adjoint dans le cas où le maire serait empêché ou absent[498]. En sens contraire, la Chambre de la région PACA avait adopté une position inverse, jugeant que la compétence considérée ne

[496] CRC Nord-Pas-de-Calais, 6 septembre 2002, Avis de contrôle budgétaire, Commune d'Hénin-Beaumont, *Rec. Cour des comptes*, p. 249.
[497] CRC Picardie, 22 novembre 1991, Syndicat intercommunal, *Rec. Cour des comptes*, p. 267.

pouvait être régulièrement déléguée[499]. Le Conseil d'Etat devait néanmoins donner raison à la Chambre régionale des comptes de Picardie, et considérer une telle délégation comme régulière. La dépense en cause ne pouvait donc être sérieusement contestée[500].

Le juge financier doit vérifier que le signataire de l'acte d'engagement est effectivement compétent pour engager régulièrement la collectivité territoriale considérée. Ce contrôle passe par la vérification de la régularité des délégations de signature. Il passe également par la vérification de l'existence d'une autorisation de signer, lorsque celle-ci est prévue par les textes. Dans cette hypothèse, le juge financier devra dépasser ce seul contrôle de l'existence de l'autorisation, et vérifier la régularité de celle-ci.

2 – Le contrôle de régularité de l'autorisation accordée pour signer l'acte d'engagement

Au sein d'une collectivité territoriale, la signature d'un engagement par une autorité déterminée doit parfois être autorisée par l'adoption d'une décision de l'autorité qui, en vertu des textes, détient cette compétence. Cette décision ne vaudra autorisation de signer l'engagement que si elle est elle-même régulière.

Ainsi, les Chambres régionales des comptes s'assureront-elles que la délibération d'un conseil municipal autorisant la signature par le maire d'un contrat de garantie d'emprunt était exécutoire. Non transmise aux services de la sous-préfecture, elle ne peut être considérée comme telle. Cette circonstance fait donc obstacle à ce que le contrat de garantie subséquent puisse être considéré comme régulier. La dette qui en découle ne peut dès lors être considérée comme exigible[501].

Le juge financier va également vérifier que la procédure d'adoption de la décision d'autorisation de signer est régulière. Ainsi, la Chambre régionale des comptes de Bourgogne a rendu un avis refusant le caractère obligatoire d'une dépense découlant de la signature par

---

[498] CRC Picardie, 19 février 1991, Avis de contrôle budgétaire, Ville de Longueau, *Rec. Cour des comptes*, p. 180. Voir aussi : CRC Picardie, 4 mars 1994, Avis de contrôle budgétaire, *Rec. Cour des comptes*, p. 189 ; CRC Aquitaine, 28 mai 1997, Avis de contrôle budgétaire, Commune de Saint-Léon-sur-l'Isle, précité.
[499] CRC PACA, 28 février 1991, Avis de contrôle budgétaire, Ville de Marseille, *Rec. Cour des comptes*, p. 185
[500] Conseil d'Etat, 15 juin 1994, Ministre de l'intérieur c/ commune de Longueau, *Rec. Cour des comptes*, p. 190.

l'adjoint au maire de deux contrats de garantie d'emprunt. Cette signature avait pourtant été autorisée par une délibération exécutoire.

Cependant, le juge financier devait relever une composition du conseil municipal irrégulière lors de l'adoption de cette décision. En effet, en vertu de l'article L 2131-11 du code général des collectivités territoriales, « sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ». Or, en l'espèce, trois conseillers municipaux exerçant les fonctions de président et de vice-présidents de l'association bénéficiaire de la mesure adoptée étaient présents lors du vote de la délibération. De plus, l'adjoint au maire chargé de représenter la commune pour la signature des contrats de prêt était le trésorier de cette même association. La chambre en déduisit l'illégalité de la délibération et de ses mesures d'application. Elle considéra, en conséquence, que la dépense ne présentait pas pour la commune un caractère obligatoire[502].

Les Chambres régionales des comptes s'assureront enfin que l'autorisation de signer n'est pas nulle et non avenue. Ainsi, dans l'hypothèse où l'adoption d'une délibération municipale accordant une garantie d'emprunt à un club sportif n'a pas donné lieu à un vote du conseil municipal, cet acte est inexistant et donc non créateur de droit. La délibération considérée ne peut dès lors autoriser régulièrement le maire à signer la convention. Par conséquent, la délibération se trouve sérieusement contestée. La dette qui en découle n'est donc pas exigible[503].

Les Chambres régionales des comptes ont compétence pour vérifier le caractère exigible d'une dette. Cette vérification nécessite, d'une part, de s'assurer du caractère certain de la dépense, autrement dit de son caractère obligatoire. D'autre part, le juge financier devra établir que la dette ne fait l'objet d'aucune contestation sérieuse. Dans les deux branches de ce contrôle, il adopte alors des attitudes de juge administratif qui se matérialisent notamment par un contrôle de légalité, nécessitant parfois une interprétation des textes applicables. Le pouvoir d'appréciation détenu par le juge administratif est dès lors nécessairement partagé avec celui du juge financier.

---

[501] CRC Nord-Pas-de-Calais, 24 juin 1996, Avis de contrôle budgétaire, Commune de Wignehies, *Rec. Cour des comptes*, p. 243.
[502] CRC Bourgogne, 21 janvier 1999, Avis de contrôle budgétaire, Commune d'Aillant-sur-Tholon, *Rev. Trésor*, 2001, p. 628.

Ainsi, le caractère certain de la dette implique l'existence d'un engagement juridique de la personne publique, acte d'engagement qui devra faire l'objet de l'attention du juge financier. Celui-ci apprécie de façon souple la forme que peut prendre cet engagement. Le juge recherchera davantage la manifestation de volonté de la collectivité territoriale, sans s'arrêter nécessairement à l'aspect formel de l'acte. Les Chambres régionales des comptes ne se contentent cependant pas de la production d'un acte d'engagement. Elles vont s'assurer qu'il peut effectivement justifier la dette considérée. D'une part, il ne doit pas être présenté pour justifier l'inscription au budget d'une autre dette. D'autre part, la dette doit pouvoir relever du champ de compétence de la personne publique.

Quant au caractère non sérieusement contesté de la dette, ce contrôle aurait pu se limiter à la vérification, par le juge financier, de l'existence ou de l'inexistence d'un recours juridictionnel. Or, tel n'est pas le cas : le recours juridictionnel n'étant ni nécessaire, ni suffisant pour qu'une dépense se trouve sérieusement contestée. Les Chambres régionales des comptes doivent donc s'assurer d'éléments de légalité dont l'existence ou l'inexistence conditionnent le caractère sérieux ou non de la contestation d'une dette. Elles doivent alors appliquer des textes dont la mise en œuvre nécessite une interprétation, avec les risques de divergence que cela peut impliquer, au sein même de la juridiction financière. La qualification d'une dépense en dette exigible est donc l'occasion, pour le juge financier, d'adopter des attitudes de juge administratif. Ces attitudes peuvent également être observées pour la détermination, par le juge financier, des dépenses obligatoires à raison de dispositions législatives.

[503] CRC Rhône-Alpes, 4 mai 2001, Avis de contrôle budgétaire, Commune de Gex, *Rev. Trésor*, 2001, p. 625, avec les conclusions du Commissaire du Gouvernement, p. 626.

SECTION 2 – DES INTERVENTIONS DU JUGE FINANCIER EN TANT QUE JUGE ADMINISTRATIF POUR LA DETERMINATION DES DEPENSES OBLIGATOIRES A RAISON DE DISPOSITIONS LEGISLATIVES

La loi du 2 mars 1982 fait référence au caractère *expressément* obligatoire de certaines dépenses. Cet adverbe suppose que le contrôle dont les Chambres régionales des comptes sont chargées pour la détermination des dépenses obligatoires à raison de dispositions législatives est, en principe, clairement circonscrit. Aucune marge d'appréciation ne devrait donc être envisageable.

Mais, comme devait le relever Stéphanie DAMAREY, « simple dans son concept, l'appréciation du caractère obligatoire d'une dépense à raison de dispositions législatives se double néanmoins de difficultés certaines »[504]. En effet, les Chambres régionales des comptes ne peuvent pas toujours se contenter d'appliquer purement et simplement les termes de la loi.

D'une part, la liste des dépenses obligatoires communales prévues au Code général des collectivités territoriales n'est pas limitative. Face à une dépense communale non inscrite dans cette liste, le juge financier doit alors rechercher s'il existe des dispositions législatives autres susceptibles de tenir lieu de fondement juridique à la dépense considérée, et donc susceptibles de mettre une dépense obligatoire par détermination de la loi à la charge de la commune (§1).

D'autre part, il peut se produire que les seuls termes de la loi ne suffisent pas à mettre une dépense à la charge d'une collectivité territoriale. Ainsi, dans l'hypothèse où il s'agit d'une dépense dont la loi prévoit expressément le caractère obligatoire, l'existence de ces dispositions législatives ne constituent qu'une condition, nécessaire certes, mais non suffisante, de l'obligation, pour la collectivité territoriale concernée, d'inscrire cette dépense à son budget (§2).

§1– La recherche de l'existence d'un fondement législatif applicable aux dépenses communales non énumérées dans le Code général des collectivités territoriales

L'article L 1612-15 du code général des collectivités territoriales prévoit que la Chambre régionale des comptes compétente *constate* qu'une dépense n'a pas été inscrite au budget. Ainsi, dans la mesure où un texte législatif reconnaît le caractère obligatoire d'une

dépense, le juge financier met en œuvre ces dispositions, sans que son contrôle doive, *a priori*, dépasser le simple constat.

Mais encore faut-il que le juge financier soit en mesure d'identifier l'existence du texte. En effet, si le Code général des collectivités territoriales donne une liste limitative des dépenses obligatoires au niveau départemental et régional, tel n'est pas le cas au niveau communal. Les Chambres régionales des comptes ne peuvent donc se contenter d'appliquer le Code général des collectivités territoriales, puisque d'autres dépenses que celles énumérées dans celui-ci sont susceptibles d'avoir un caractère obligatoire par détermination de la loi. Le juge financier recherche donc l'existence de toute disposition législative pouvant accorder un caractère obligatoire à une dépense communale. Une large marge de manœuvre est alors laissée au juge financier car il doit, à cette occasion, interpréter la législation (A). Ce pouvoir d'interprétation octroyé aux Chambres régionales des comptes engendre néanmoins de potentielles difficultés (B).

A – La nécessité de dépasser le simple constat en matière de dépenses communales obligatoires : l'obligation d'interpréter la législation

Certains membres de la doctrine avaient pu souligner que « pour fonctionner efficacement, ce système [à savoir un simple constat des dépenses expressément obligatoires par détermination de la loi] suppos[ait] que les dispositions de la loi soient suffisamment claires et précises pour s'imposer sans discussion ni interprétation possibles aux magistrats des Chambres régionales des comptes »[505]. Or, les termes mêmes de la loi, ainsi que le champ d'application de celle-ci, peuvent manquer de clarté. A tel point que le domaine d'intervention des Chambres régionales des comptes en matière de dépenses obligatoires a pu être qualifié de « difficile à délimiter » et « essentiellement mouvant »[506].

Ainsi, la législation demeure à tout le moins imprécise pour les dépenses obligatoires par détermination de la loi au niveau communal, puisque le législateur n'a pas fourni de liste limitative en la matière. Le juge financier doit, par conséquent, interpréter l'ensemble de la législation applicable aux dépenses communales afin de vérifier si, pour la situation considérée, il existe des dispositions législatives susceptibles de fonder juridiquement le

---

[504] **DAMAREY (S.)**, *Le juge administratif, juge financier*, Thèse précitée, p. 250.
[505] **MELLERAY (G.), ROUGIE (J.)**, « A propos du nouveau régime d'inscription d'office des dépenses obligatoires au budget d'une collectivité locale », *RFDA*, 1984, p. 212.
[506] **VEROT (J.)**, « Dépenses obligatoires des collectivités territoriales décentralisées et de leurs établissements publics », *Rev. Trésor*, 1987, p. 42.

caractère obligatoire d'une dépense communale. Le juge financier doit ainsi déterminer l'étendue de l'obligation imposée par un texte. En d'autres termes, il lui revient d'établir si oui ou non celui-ci impose une charge à la collectivité territoriale (1). Ce pouvoir d'interprétation ne va pas de soi puisque, pour les dépenses obligatoires par détermination de la loi, le juge financier ne devrait pas disposer de cette marge d'appréciation. Le Conseil d'Etat a néanmoins confirmé la compétence de ce dernier en la matière (2).

1 – Un pouvoir d'interprétation pour déterminer l'étendue des obligations financières mises à la charge de la commune

Vérifier qu'une dépense communale est obligatoire par détermination de la loi oblige les Chambres régionales des comptes à interpréter la législation. Il n'existe pas de liste limitative des dépenses obligatoires par détermination de la loi au niveau communal[507]. L'énumération y est « seulement indicative » [508]. Ceci empêche dès lors de « simplifier la notion de dépense obligatoire »[509] par détermination de la loi, et de juguler les difficultés générées par un « éparpillement des textes de référence » [510]. Le juge financier va donc nécessairement devoir rechercher si le législateur a voulu effectivement accorder un caractère obligatoire à la dépense considérée ou non[511].

Ainsi, le juge financier peut se trouver face à une disposition législative qui impose une charge aux communes. Mais il n'apparaît pas nécessairement de façon évidente que la dépense qui pose question relève effectivement de cette disposition. Les Chambres régionales des comptes doivent alors déterminer, par leur interprétation du texte, l'étendue de l'obligation posée par ce dernier.

Par exemple, dans le cadre du contrôle budgétaire, la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France avait refusé de mettre en demeure la ville de Paris d'inscrire à son budget les dépenses d'entretien d'une piscine inscrite sur la liste supplémentaire des monuments historiques. Le Code général des collectivités territoriales prévoyait, dans son article L 2224-17, qu'il existait une obligation générale d'entretien à laquelle sont soumis les propriétaires et

---

[507] Ce qui n'est par contre pas le cas au niveau départemental et au niveau régional : respectivement, les articles L 3321-1 et L 4321-1.

[508] **PUGEAULT (S.)**, « Les premiers mois de l'exercice du contrôle budgétaire par la Chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne », *Les cahiers de l'administration territoriale*, n° 9 – Nouvelles compétences finances et contrôles, 1985, p. 95.

[509] **DAMAREY (S.)**, *Le juge administratif, juge financier*, Thèse précitée, p. 250.

[510] **DUPRAT (J.P.)**, note sous Conseil d'Etat, 23 mars 1984, Organisme de gestion des écoles catholiques de Couëron, *Dalloz*, 1985, p. 262.

[511] Voir **CHARTIER (J.L.), DOYELLE (A.)**, « Dépenses obligatoires », *AJDA*, 1991, p. 198.

affectataires du domaine public consistant en l'élimination des déchets qui s'y trouvent. Le doute pouvait dès lors être permis quant à l'application de ces dispositions aux dépenses d'entretien concernant la piscine, et donc au caractère obligatoire ou non de celle-ci. La Chambre accepta de trancher. Elle jugea qu'il ne s'agissait pas de conférer, par le biais de l'article précité, un caractère obligatoire aux dépenses correspondant à l'obligation légale d'entretien du domaine[512].

En l'absence de liste limitative, claire et précise, les dépenses qui devraient être obligatoires par détermination de la loi demeurent donc soumises au pouvoir d'interprétation des Chambres régionales des comptes. Cette compétence du juge financier s'est vue confirmée par le Conseil d'Etat.

2 – Un pouvoir d'interprétation de la législation confirmé par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat lui-même a souligné la nécessité pour les Chambres régionales des comptes d'interpréter la législation pour déterminer le caractère obligatoire ou non d'une dépense communale. Le juge administratif assure, en effet, un contrôle de l'inscription des dépenses obligatoires, dans la mesure où celui-ci est un élément du contrôle de légalité des budgets locaux. Juge financier et juge administratif interviennent donc tous deux en la matière pour s'assurer de la régularité des budgets adoptés au sein des collectivités territoriales.

Or, dans ce cadre, le Conseil d'Etat n'a pas remis en cause le pouvoir d'interprétation exercé par les Chambres régionales des comptes. Il a estimé, au contraire, que le juge financier devait s'assurer de la portée de l'obligation résultant de la législation. Ainsi, à propos de l'obligation d'entretien des voies communales résultant de l'article L 221-2-21 du code des communes, une Chambre régionale des comptes avait considéré que la remise en état des voies publiques dégradées par une crue exigeait des dépenses devant être financées sur des crédits d'équipement au regard de l'importance des crédits considérés. Que ces dépenses n'avait dès lors pas le caractère de dépenses obligatoires au regard des dispositions précitées qui ne concernaient que l'entretien courant des voies publiques. S'il a donné tort à la Chambre, le Conseil d'Etat devait néanmoins relever que cette dernière avait méconnu la portée de l'obligation résultant de la législation. Le juge administratif imposait dès lors au

[512] CRC Ile-de-France, 6 juin 1996, Avis de contrôle budgétaire.

juge financier, de façon implicite, de déterminer l'étendue de ce que recouvrait la notion de « dépenses d'entretien des voies communales »[513].

En mettant en œuvre son pouvoir d'interprétation, le juge financier est alors susceptible de se trouver confronté à des difficultés relatives à l'appréciation de la portée des législations applicables, difficultés liées à la complexité de la mise en œuvre de certaines d'entre elles.

B – Des difficultés potentielles engendrées par la mise en œuvre de ce pouvoir d'interprétation de la loi

Le pouvoir d'interprétation de la loi dont dispose ici le juge financier peut engendrer des difficultés potentielles. Ces difficultés doivent ici particulièrement être relevées, dans la mesure où, en principe, les dépenses considérées sont obligatoires par détermination de la loi. Aucune marge d'interprétation ne devrait donc, en toute logique, être maintenue au profit du juge financier. La première difficulté tient au fait que le juge financier n'est pas seul à intervenir en la matière. Il peut dès lors se trouver en contradiction avec les positions adoptées par le juge administratif (1). D'autre part, la détermination du caractère obligatoire ou non de la dette considérée nécessite parfois du juge financier qu'il recoure à plusieurs textes. Il doit alors combiner les termes de plusieurs lois avec toutes les difficultés que cela comporte (2).

1 – Un risque de contradiction avec la jurisprudence du juge administratif

La contradiction qui peut exister entre l'interprétation de la législation adoptée par le juge financier et celle défendue par le juge administratif n'est évidemment pas systématique[514]. Elle ne peut cependant être ignorée. Les Chambres régionales des comptes se prononçant sur des questions relevant également de la compétence du juge administratif, l'interprétation des textes donnée par ces dernières peut tout à fait se trouver en contradiction avec celle défendue par le juge administratif.

---

[513] Conseil d'Etat, 10 juillet 1987, M. Derez c/ Commune d'Uvernet-Fours, *AJDA*, 1988, p. 58, note **P. BENOIT**.

[514] Pour une confirmation de la position adoptée par le juge financier à propos des dépenses d'entretien d'une piscine insusceptibles de se rattacher à l'obligation générale d'entretien prévue au CGCT : CAA, 21 mars 2003, Association piscines Molitor, *Rec. Cour des comptes*, p. 168.

Ainsi, en a-t-il été à propos de la question des contributions aux frais de fonctionnement des écoles sous contrat d'association. La loi du 31 décembre 1959[515], dans son article 4 tel que modifié par la loi du 25 novembre 1977[516], disposait que « les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association étaient prises en charge sous la forme d'une contribution forfaitaire versée par élève et par an et selon les mêmes critères que pour les classes correspondantes de l'enseignement public ». Avant l'adoption de la loi du 2 mars 1982, le Conseil d'Etat avait jugé que, au regard des travaux préparatoires de la loi du 25 novembre 1977, le législateur avait entendu maintenir à la charge des communes les dépenses de fonctionnement des classes du premier degré[517].

Avec la loi de 1982 et le recours à l'adverbe *expressément*, la question se posait de savoir si cette interprétation adoptée par le juge administratif demeurait d'actualité. Autrement dit, si la loi n'indiquait pas expressément que la dépense avait un caractère obligatoire, la question se posait de savoir s'il pouvait néanmoins en être ainsi. En l'espèce, alors que la loi n'indiquait pas *expressément* à la charge de quelle collectivité territoriale étaient mises les différentes dépenses de fonctionnement des établissements privés d'enseignement sous contrat d'association[518], les Chambres régionales des comptes pouvaient-elles malgré tout se ranger à la jurisprudence du Conseil d'Etat antérieure au 2 mars 1982 ?

Elles prirent sur ce point des positions différentes[519], mais certaines n'hésitèrent pas à adopter l'interprétation de l'arrêt du Conseil d'Etat « Commune d'Aurillac » précité. Ainsi, la Chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne rendit plusieurs avis selon lesquels la loi du 31 décembre 1959 telle que modifiée par la loi du 25 novembre 1977 devait être regardée « comme ayant marqué sans équivoque la volonté du législateur de mettre à la charge des communes les dépenses de fonctionnement des classes de l'enseignement privé du

---

[515] Loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959, *sur les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privé*, JO du 3 janvier 1960, p. 66.

[516] Loi n° 77-1285 du 25 novembre 1977, *complémentaire à la loi du 31 décembre 1959, modifiée par la loi n° 71-400 du 1er juin 1971, et relative à la liberté de l'enseignement,* JO du 26 novembre 1977, p. 5539.

[517] Conseil d'Etat, 12 février 1982, Commune d'Aurillac, *Rec*., p. 68.

[518] Seuls des textes de valeur réglementaire apportaient sur ce point des précisions : par exemple, le décret n°78-247 du 8 mars 1978 (*modification des articles 1er, 6, 7, 8 et insertion d'un article 8 bis du décret n° 60-389 du 22 avril 1960 modifié par le décret n° 70-793 du 22 avril 1970, relatif au contrat d'association à l'enseignement public passé par les établissements d'enseignement privés*, JO du 9 mars 1978, p. 970) disposait qu'il revenait aux communes d'assumer les dépenses de fonctionnement des classes du premier degré.

[519] **RAYNAUD (J.), MESPELAERE (P.)**, « Les Chambres régionales des comptes et les dépenses obligatoires », *in Les Chambres régionales des comptes*, Actes du colloque d'Angers, 1984, Paris, La Documentation française, p. 44 ; **CHARTIER (J.L.), DOYELLE (A.)**, « Dépenses obligatoires », *AJDA*, 1991, p. 198.

premier degré sous contrat d'association »[520]. Le Conseil d'Etat devait ultérieurement confirmer cette interprétation en reprenant les termes de sa jurisprudence[521].

De la compétence reconnue par le juge financier pour interpréter la législation relative aux dépenses obligatoires par détermination de la loi découle un risque de contradiction avec les positions adoptées par le juge administratif. Une telle contradiction est particulièrement critiquable, car elle intervient dans un domaine où, en principe, les juges ne devraient disposer d'aucune marge d'interprétation. A cette difficulté s'ajoute le fait que, pour une dépense considérée, plusieurs textes doivent parfois être appliqués. Le juge financier doit donc assurer une application combinée de ceux-ci.

2 – La nécessité pour le juge financier d'opérer une combinaison des textes applicables

Le caractère obligatoire d'une dépense peut parfois découler de la combinaison de différentes dispositions législatives. Par conséquent, pour déterminer le caractère obligatoire ou non de la dépense considérée, l'application pure et simple d'un seul texte ne suffit pas.

Ainsi, à propos de l'accueil des élèves handicapés dans les écoles du premier degré, le juge financier. Il était prévu par la loi du 22 juillet 1983[522] qu'un enfant qui vit sur le territoire d'une commune peut suivre un enseignement du premier degré dans une école se situant sur le territoire d'une commune d'accueil, mais que la commune de résidence ne sera tenue de participer aux frais de fonctionnement de cette école que si la capacité d'accueil de ses propres écoles est insuffisante. Parallèlement, la loi du 30 juin 1975[523] prévoyait que, dans chaque département, une commission de l'éducation spéciale devait désigner l'établissement scolaire le mieux adapté aux besoins d'un enfant souffrant d'un handicap. De la combinaison de ces deux législations[524], la Chambre régionale des comptes en avait ainsi déduit que le caractère suffisant des capacités d'accueil au sein des écoles d'une commune devait être apprécié selon des critères non exclusivement quantitatifs, mais également qualitatifs. Par

[520] Voir les exemples cités par Serge PUGEAULT *in* **PUGEAULT (S.)**, « Les premiers mois de l'exercice du contrôle budgétaire par la Chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne », précité, p. 99.
[521] Conseil d'Etat, 31 mai 1985, Ministre de l'éducation nationale c/ Association d'éducation populaire de l'école Notre-Dame d'Arc-les-Gray, *Rec*., p. 167.
[522] Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, *complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*, JO du 23 juillet 1983, p. 2286.
[523] Loi n° 75-534 du 30 juin 1975, *loi d'orientation en faveur des handicapés*, JO du 1er juillet 1975, p. 6596.
[524] Désormais codifiées au code de l'éducation adopté par l'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000, *relative à la partie législative du code de l'éducation*, JO du 22 juin 2000, p. 9346.

exemple, en l'espèce, il fallait tenir des possibilités d'accueil d'enfants handicapés. La participation de la commune de résidence aux frais de fonctionnement de l'école de la commune d'accueil de l'enfant considéré constituait dès lors une dépense obligatoire[525].

Lorsqu'il vérifie que les dépenses obligatoires par détermination de la loi ont effectivement été inscrites au budget d'une collectivité territoriale, le juge financier devrait limiter son contrôle à un simple constat. En effet, ce caractère obligatoire découle, en principe, des termes mêmes de la loi. Or, ce contrôle nécessite, en pratique, une interprétation des textes par le juge financier. En effet, au niveau communal, la liste des dépenses obligatoires n'est qu'indicative, et non pas limitative. Les Chambres régionales des comptes se trouvent donc dans l'obligation d'interpréter la législation, obligation d'ailleurs confirmée par le juge de cassation. Ce pouvoir d'interprétation engendre néanmoins certains difficultés, alors que le caractère obligatoire desdites dépenses devrait, en toute simplicité, découler de l'application des dispositions législatives. D'une part, juge financier et juge administratif peuvent, même à cette occasion, se trouver en contradiction. L'interprétation de la loi est, en effet, parfois délicate. D'autant plus qu'elle nécessite, dans certains cas, une application combinée de plusieurs textes.

La détermination du caractère obligatoire d'une dépense en vertu de la loi n'est donc pas aussi évidente qu'il pourrait y paraître au premier abord. Elle nécessite une interprétation de la législation. Néanmoins, même lorsqu'une telle interprétation n'est pas nécessaire, le juge financier ne peut parfois se limiter à un simple constat du caractère obligatoire d'une dépense. Il doit parfois effectuer d'autres vérifications. Autrement dit, la loi est alors une condition nécessaire, mais insuffisante de la reconnaissance du caractère obligatoire de la dépense considérée.

§2 – La loi, condition nécessaire mais insuffisante pour assurer le caractère obligatoire d'une dépense

En principe, lorsque le caractère obligatoire d'une dépense est prévu expressément par la loi, cette condition suffit à justifier l'obligation de mettre ladite dépense à la charge de la collectivité territoriale. Cependant, le juge financier doit parfois encore dépasser ce simple constat. Autrement dit, même dans l'hypothèse où l'application de la législation n'implique

[525] CRC Champagne-Ardenne, 29 janvier 1998, Avis de contrôle budgétaire, Commune de Villmorien, *Rec*.

aucune forme d'interprétation de celle-ci, les dispositions de la loi peuvent ne pas nécessairement suffire à reconnaître un caractère obligatoire à une dépense. Ainsi, les dispositions législatives se complètent de certains « actes précis »[526], sans lesquels la dépense ne peut avoir un caractère obligatoire (A). Il faudra aussi que le juge financier qualifie parfois juridiquement les faits pour établir que les dispositions législatives s'appliquent effectivement à la dépense considérée (B).

A – La production de certains « actes précis » en complément des dispositions législatives reconnaissant le caractère obligatoire d'une dépense

Dans certains cas, le juge financier ne peut se contenter de constater que la loi prévoit qu'une dépense est obligatoire pour mettre en demeure la collectivité territoriale d'inscrire cette dépense à son budget. D'une part, il est parfois nécessaire qu'un acte administratif vienne apporter des précisions nécessaires à la mise en œuvre des dispositions législatives (1). D'autre part, dans certaines hypothèses, l'application de la législation doit se compléter de la mise en œuvre d'une procédure qui se traduit par la production d'un avis (2).

1 – La production d'un acte administratif pour la mise en œuvre de la législation

Certaines dispositions législatives ne peuvent être mises en application que dans la mesure où un acte administratif précise les modalités de celle-ci. Ainsi, en vertu de l'article L2224-2 du CGCT, le versement d'une subvention par une commune membre d'un syndicat intercommunal à ce dernier ne pourra se faire que si est intervenue, au préalable, une délibération du conseil municipal motivée. Celle-ci doit fixer les règles et les modalités de versement des dépenses concernées. En l'absence de cette délibération, la dépense ne pourra être mise à la charge de la commune[527].

Ou encore, l'absence d'accord d'une commune pour la conclusion d'un contrat d'association avec des établissements privés d'enseignement, fait obstacle à ce que les

---

Cour des comptes, p. 167.

[526] **CHARTIER (J.L.), DOYELLE (A.)**, « Dépenses obligatoires », précité, p. 199.

[527] Conseil d'Etat, 6 avril 2007, Commune de Saint-Vaast d'Equiqueville, *AJDA*, 2007, p. 1289.

dépenses relatives à la participation de la commune aux frais de fonctionnement des classes de maternelle soient considérées comme obligatoires[528].

Les termes de la loi doivent parfois être précisés dans un acte administratif afin qu'ils puissent être mis en application. Le juge financier s'assure de la production de cet acte qui constitue une condition de l'inscription de ladite dépense au budget de la collectivité territoriale contrôlée. Dans d'autres hypothèses, « l'acte précis » qui doit être produit à l'appui de la loi est un avis. Autrement dit, les Chambres régionales des comptes vérifient ici le respect des procédures.

2 – La production d'un avis pour la mise en œuvre de la législation

La loi peut encore prévoir que seront consultées certaines autorités. Un défaut de consultation de celles-ci fera dès lors obstacle à ce que la dépense, pourtant obligatoire en vertu de la loi, fasse l'objet d'une mise en demeure de la part de la Chambre régionale des comptes.

Tel est par exemple le cas à propos des frais de scolarisation d'un enfant résidant dans l'une des communes membre d'une communauté de communes, mais fréquentant l'école maternelle d'un département voisin. Si ces frais doivent en principe être inscrits au budget de l'EPCI en vertu du code de l'éducation, la Chambre régionale des comptes va cependant considérer ici que cette dépense n'est pas exigible. En effet, le législateur a prévu que, pour la répartition des dépenses, le représentant de l'Etat dans le département doit, en cas de désaccord entre les intéressés, fixer cette contribution après avis du conseil départemental de l'éducation nationale. En l'espèce, tel était le cas. Ainsi, faute pour le préfet d'avoir demandé cet avis, et donc de s'être conformé à cette procédure particulière, cette participation de la communauté de communes n'était donc pas exigible en l'état[529].

---

[528] CRC Midi-Pyrénées, 18 janvier 1993, Avis de contrôle budgétaire, *Rec. Cour des comptes,* p. 162.

[529] CRC Basse-Normandie, 24 janvier 2002, Avis de contrôle budgétaire, Communauté de communes du Pays de Longuy-au-perche, *Rec. Cour des comptes*, p. 152 : les frais de scolarisation d'un enfant résidant dans l'une des communes membre d'une communauté de commune mais fréquentant l'école maternelle d'un département voisin doivent en principe être inscrits au budget de l'EPCI en vertu du code de l'éducation ; la CRC va cependant considérer que cette dépense n'est pas exigible car le législateur a prévu qu'en cas de désaccord entre les communes intéressées, comme en l'espèce, quant à la répartition des dépenses, le représentant de l'Etat dans le département doit fixer cette contribution après avis du conseil départemental de l'éducation nationale. Faute d'avoir demandé cet avis, et donc de s'être conformé à cette procédure particulière, cette participation de la communauté de communes n'est pas exigible en l'état.

Qu'il s'agisse d'un acte administratif ou d'un avis, le juge financier doit s'assurer que ces « actes précis » sont effectivement produits. Il ne peut se contenter des termes de la loi pour mettre la dépense considérée à la charge de la collectivité territoriale. Il faut encore, lorsque cela est nécessaire, que le juge financier qualifie juridiquement les faits.

B – L'obligation pour le juge financier de qualifier juridiquement les faits

L'exécution de la loi peut nécessiter une qualification juridique des faits. Ainsi, le code du travail prévoit-il que la charge et la gestion des indemnités d'assurance chômage des agents titulaires des collectivités territoriales sont assurées par l'employeur, et que ces allocations d'assurance chômage sont attribuées aux travailleurs involontairement privés d'emploi. Pour l'application de ces dispositions, le juge financier doit donc s'assurer que les motifs pour lesquels un agent titulaire n'exerce plus ses fonctions constituent effectivement une privation involontaire de son emploi[530].

Concernant encore la notion de *logement convenable* dont un instituteur doit pouvoir bénéficier, les Chambres régionales des comptes ont dû vérifier ce caractère du logement pour déterminer si, dans le cas où le logement proposé par la commune n'était pas *convenable*, l'enseignant avait droit au versement d'une indemnité de logement[531].

Alors même que la loi constitue le fondement juridique de la dépense, le contrôle effectué par les Chambres régionales des comptes dépasse encore une fois le simple constat. La reconnaissance par la loi du caractère obligatoire d'une dépense n'est donc pas nécessairement une condition suffisante pour que la dépense soit *de facto* inscrite au budget de la collectivité considérée. Est donc ici encore illustré le fait que le juge financier n'est pas cantonné à un rôle de simple exécutant. Il dispose d'une marge d'appréciation que le juge administratif aurait pu lui refuser. Ce dernier aurait tout à fait pu lui imposer de surseoir à

[530] CRC Midi-Pyrénées, 28 mars 2002, Avis de contrôle budgétaire, Commune de Saint-Maé, *Rec. Cour des comptes*, p. 179 : la chambre a considéré que le fait que le maire avait, par arrêté, déchargé le directeur de ses fonctions, avait pour conséquence que ce dernier avait été *involontairement privé d'emploi* et que par conséquent il remplissait cette condition nécessaire au versement d'une allocation d'assurance chomage .

[531] CRC Nord-Pas-de-Calais, 10 juin 1988, Avis de contrôle budgétaire, cité *in* **CHARTIER (J.L.), DOYELLE (A.)**, « Dépenses obligatoires », *AJDA*, 1991, p. 199 : pour un logement dépourvu d'installation de chauffage suffisante ; à l'inverse, pour un logement considéré comme convenable, selon les formes requises : CRC Poitou-Charentes, 21 décembre 1989, Avis de contrôle budgétaire, cité *in* **CHARTIER (J.L.), DOYELLE (A.)**, « Dépenses obligatoires », précité, p. 200.

statuer dans des hypothèses où l'interprétation, notamment, trouve à s'appliquer. Tel n'a pas été le cas, au risque parfois de faire naître des contradictions entre la position des Chambres régionales des comptes et celle du juge administratif.

Lors du contrôle budgétaire local, les Chambres régionales des comptes doivent vérifier que les dépenses obligatoires ont effectivement été inscrites au budget de la collectivité territoriale contrôlée. Il est ainsi prévu, dans le Code général des collectivités terirtoriales, que le juge financier doit constater cette inscription. Pour autant, les interventions de ce dernier ne se limitent pas, dans ce cadre, à un simple constat. En effet, le caractère obligatoire d'une dépense peut être incertain, et l'inscription de la dépense être par conséquent controversée. Le juge financier doit alors trancher, et il doit donc vérifier la qualité exacte de la dépense considérée.

Afin d'effectuer ces qualifications, l'observation de la jurisprudence financière montre que les Chambres régionales des comptes adoptent alors des attitudes de juge administratif, qu'il s'agisse, pour elles, de s'assurer du caractère exigible d'une dette, ou de l'existence d'une loi ayant expressément donné à ladite dépense un caractère obligatoire.

Dans la première hypothèse, pour être exigible, la dette devra être obligatoire dans son principe et non sérieusement contestée. Ces vérifications exigent du juge financier qu'il établisse l'existence d'un acte susceptible d'engager juridiquement la personne publique. Ainsi, il faut que la personne publique ait manifesté sa volonté de s'engager, et que l'engagement entre effectivement dans le champ de sa compétence. De plus, en cas de contestation de la dette, le juge financier ne peut se contenter de vérifier que cette dernière fasse ou non l'objet d'un recours contentieux pour s'assurer du caractère sérieux ou non de la contestation. Les Chambres régionales des comptes contrôlent alors, notamment, que l'engagement a été adopté par une autorité compétente.

Dans la seconde hypothèse, et contre toute attente, le juge financier dispose d'un large pourvoir d'appréciation pour déterminer les dépenses obligatoires à raison de dispositions législatives. Il ne s'agit donc pas ici d'appliquer purement et simplement les termes de la loi. En effet, les dépenses communales ne font pas l'objet d'une liste limitative. Face à une dépense communale non énumérée dans cette liste, il revient dès lors aux Chambres régionales des comptes de rechercher s'il existe un fondement législatif à cette dépense. Il est alors nécessaire d'interpréter la législation afin de vérifier l'étendue des obligations financières de la collectivité territoriale contrôlée. Au-delà, le juge devra s'assurer que les

conditions d'application de la loi sont réunies, notamment lorsque des « actes précis » sont exigés à cet effet.

Par conséquent, qu'il s'agisse de contrôler le caractère exigible d'une dette ou que la dépense soit obligatoire à raison de dispositions législatives, les Chambres régionales des comptes ne limitent pas leur action à un simple constat. Si l'étendue de ce contrôle a pu être discutée, il n'en demeure pas moins que le juge administratif ne l'a jamais remise en cause. Il n'a donc pas adhéré à une interprétation restrictive des termes du Code général des collectivités territoriales. Le Conseil d'Etat a même jugé que les Chambres régionales des comptes étaient prioritaires pour effectuer la qualification d'une dépense obligatoire[532].

[532] En cas de recours contentieux à l'encontre d'un budget local, le Conseil d'Etat a jugé que le juge administratif doit déclarer la saisine irrecevable si le juge financier n'a pas été préalablement saisi de la question (Conseil d'Etat, 13 mars 1989, Commune de Gardonne, *Rec.*, p. 90). Et pour des développements sur le schéma procédural adopté en la matière, voir **DAMAREY (S.)**, *Le juge administratif, juge financier*, Thèse précitée, pp. 218 et suivantes.

CHAPITRE 2

DES QUALIFICATIONS ADMINISTRATIVES OPEREES PAR LE JUGE FINANCIER

Le juge financier opère parfois des qualifications qui n'ont pas un caractère spécifiquement financier. Pour cette raison, et parce qu'aucun texte ne lui donne expressément compétence en la matière, le juge financier n'interviendra que subsidiairement pour effectuer celles-ci.

Le juge financier s'attache donc ici à ne pas s'opposer au juge administratif. D'une part, le juge administratif peut avoir déjà effectué la qualification considérée. Il estime alors que celle-ci s'impose à lui. Le Parquet près la Cour a pu, par exemple, considérer que la Cour était fondée à considérer les critères de qualification pour déterminer la nature juridique d'un orphelinat « en l'absence de toute prise de position du juge administratif »[533]. D'autre part, le juge financier reconsidèrera la qualification d'un établissement qu'il aurait effectuée auparavant dans l'hypothèse où cette qualification serait remise en cause ultérieurement par les juges qu'elle estime compétents en la matière. Ainsi, alors que les comptes d'un asile avaient toujours été jugés depuis la création de l'asile en 1828 par la Cour parce que l'asile était considéré comme un établissement départemental public de bienfaisance, la Cour jugea qu'elle était, à partir de 1942, incompétente pour juger les comptes de l'asile et elle renvoya ceux-ci à l'agent comptable de l'établissement : le conseil de préfecture avait, à l'occasion d'un litige survenu en 1942, considéré que cet établissement avait un caractère privé[534].

Pour autant, si le juge financier intervient ici subsidiairement, et s'il use de critères identiques à ceux auxquels le juge administratif a habituellement recours, il n'en demeure pas moins qu'il assure effectivement des qualifications. Il lui revient, en effet, d'apprécier le poids de chacun de ces critères. Il se trouve de plus confronté aux incertitudes de la mise en œuvre de ceux-ci, à l'instar de ce qui peut être observé dans la jurisprudence du juge administratif. Le juge financier dispose dès lors d'un pouvoir d'appréciation tant pour les

[533] Voir les conclusions du Parquet précitées Cour des comptes, 4 février 1993, Maison des orphelines de Nancy, *Rec. Cour des comptes*, p. 19. Voir également, Cour des comptes, 6 novembre 1913, Asile de la Providence à Paris, *Rec. Cour des comptes*, p. 26 : « En présence de la décision souveraine du Tribunal des conflits, dont les termes ont incontestablement une portée générale, on ne saurait attribuer le caractère de deniers public aux fonds dont la gestion est confiée à l'agent comptable de l'asile de la Providence ».
[534] Cour des comptes, 6 juin 1946, Asile d'Aligre à Lèves, *Rec. Cour des comptes*, p. 3.

qualifications organiques, que pour les qualifications touchant à l'activité des personnes publiques.

Les raisons qui expliquent que le juge financier veille à ces différentes qualifications sont de plusieurs ordres. C'est tout d'abord pour déterminer l'étendue de sa propre compétence que le juge financier doit effectuer un travail de qualification. Ainsi, par exemple, il est nécessaire au juge des comptes de veiller à la qualité des deniers maniés par des personnes n'ayant pas la qualité de comptable public. Si les deniers considérés sont des deniers publics, les personnes ci-dessus mentionnées pourront être considérées comme gestionnaires de fait. Il est donc important de savoir si les fonds concernés sont destinés ou non à une activité de service public, à un établissement public, ou encore si l'association qui les manie n'est en fait qu'une émanation pure et simple de la personne publique.

C'est ensuite pour définir les modalités d'exercice de sa compétence que certaines qualifications doivent être assurées par le juge financier. De cette façon, il doit, par exemple, différencier un établissement public local d'un établissement public national. De cette qualification dépend, en effet, la répartition des compétences au sein de la juridiction financière, entre Chambres régionales des comptes et Cour des comptes. Il doit encore distinguer marchés publics et délégations de service public. Les vérifications opérées par le juge financier sur ces contrats nécessitent effectivement d'appliquer les textes spécifiques à l'une ou l'autre catégorie de contrats.

Ces qualifications sont donc nécessaires comme préalable à l'exercice des missions du juge financier. De celles-ci pourront dépendre, d'une part, l'étendue de la compétence de ce dernier (section 1), d'autre part la détermination des textes applicables à cet exercice (section 2).

SECTION 1 – DES QUALIFICATIONS ADMINISTRATIVES OPEREES PAR LE JUGE FINANCIER POUR DETERMINER L'ETENDUE DE SA COMPETENCE

Pour déterminer l'étendue de sa compétence, le juge financier doit parfois procéder à des qualifications dépourvues de spécificité financière. Ces dernières constituent en effet un préalable nécessaire à l'exercice de ses missions. Plus particulièrement, c'est pour déterminer l'étendue de la compétence du juge à l'occasion du jugement des comptes que ces qualifications interviennent.

Dans le cadre du jugement des comptes, la compétence apparaît *a priori* comme simple à déterminer. L'article L 111-1 du code des juridictions financières dispose effectivement que « la Cour des comptes juge les comptes *des comptables publics*, sous réserve de la compétence que les dispositions du présent code attribuent, en premier ressort, aux Chambres régionales et territoriales des comptes». L'article L 211-1 du même code confie quant à lui à chaque Chambre régionale des comptes dans son ressort la compétence pour « juger l'ensemble des comptes *des comptables publics* (…) »[535]. Il semble donc que si des deniers sont maniés par un comptable public[536], les comptes correspondants devraient être en principe contrôlés par le juge des comptes[537].

Il s'agit cependant d'une simple présomption. Celle-ci ne se vérifiera que dans l'hypothèse où le comptable public intervient au sein d'une personne morale de droit public. L'article 60 de la loi du 23 février 1963[538], récemment modifié[539], dispose en effet que « les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs

[535] Pour les comptes des collectivités territoriales, préalablement au jugement par une CRC, ces comptes pourront faire l'objet, dans certaines hypothèses (voir article L 211-2 CJF), d'un apurement administratif par le comptable supérieur du Trésor. Sur l'apurement administratif, voir **LE FOLL (J.)**, « Chambres régionales des comptes », Jurisclasseur, fascicule n° 1215, n° 55 et 56.

[536] Ou d'une personne qui agit sous le contrôle et pour le compte d'un comptable public : c'est le cas des régisseurs d'avances et de recettes, c'est également le cas des personnes privées ayant signé avec la personne publique une convention de mandat.

[537] Il s'agit ici des comptes des comptables publics : le juge financier n'a pas compétence pour statuer sur les actes des comptables publics en tant que particuliers (voir par exemple, Cour des comptes, 4 novembre 1919, Commune de Russey, *Rec. Cour des comptes*, p. 40 : « Considérant que, si la Cour des comptes est un tribunal administratif, elle a spécialement pour mission de juger les comptes de deniers publics déférés à sa juridiction et, dans une certaine mesure, de juger les comptables eux-mêmes, mais seulement à l'occasion des actes de leurs fonctions et qu'elle n'a jamais à statuer sur les actes des comptables en tant que particuliers. »).

[538] Loi n° 63-156 du 23 février 1963, *Loi de finances pour 1963*, JO du 24 février 1963, p. 1818.

[539] Voir l'article 146 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006, *Loi de finances rectificative pour 2006*, JO du 31 décembre 2006, p. 20228, en vigueur au 1er juillet 2007 ; clarification du vocabulaire employé soulignée par **MM. LASCOMBE** et **VANDENDRIESSCHE** dans un commentaire de cet article à la Revue du Trésor (« La modification de la responsabilité pécuniaire et personnelle du comptable public », *Rev. Trésor*, 2007, p. 438).

appartenant ou confiés *aux différentes personnes morales de droit public dotées d'un comptable public* ».

Le juge financier, alors même que lui sont présentés les comptes d'un comptable public, doit par conséquent aller au-delà des apparences pour s'assurer avec certitude de sa compétence juridictionnelle. Il existe en effet des établissements privés au sein desquels intervient un comptable public. Le juge des comptes ne sera pas pour autant compétent pour juger les comptes considérés. La présence d'un comptable public est alors une condition insuffisante de la compétence du juge des comptes. Celui-ci doit donc établir le caractère public de l'organe au sein duquel le comptable public évolue.

De plus, si la présence d'un comptable public n'est pas une condition suffisante de la compétence du juge des comptes, elle n'est pas non plus une condition nécessaire de celle-ci. En effet, dans le cadre d'une procédure de gestion de fait, le juge financier peut juger des comptes produits par des personnes qui n'ont pas la qualité de comptable public. La compétence du juge des comptes est ici fondée sur la seule qualité publique des deniers maniés. Le juge déduira ce caractère public de la destination desdits deniers : deniers destinés à une activité de service public ou deniers destinés à un organisme public.

Le juge des comptes opère donc à la fois des qualifications organiques (§1) et des qualifications de l'activité à laquelle des deniers susceptibles d'entrer dans son champ de compétence sont rattachés (§2).

§1 – Les qualifications organiques opérées par le juge des comptes

Le juge des comptes doit opérer des qualifications organiques pour déterminer l'étendue de sa compétence. D'une part, il doit s'assurer du caractère public de l'établissement au sein duquel un comptable public intervient (A). D'autre part, face à une structure de droit privé, le juge des comptes devra néanmoins s'assurer du caractère effectivement privé des deniers destinés à celle-ci. Il doit alors s'assurer qu'elle ne constitue pas un organe para-administratif, et en particulier une association para-administrative[540] (B).

A – La qualification d'un établissement public par le juge financier

Pour s'assurer de la qualité d'établissement public d'un organisme, le juge financier doit d'abord vérifier que ce dernier dispose effectivement de la personnalité morale. Ainsi, le juge des comptes relève-t-il l'absence de personnalité morale d'un lycée français à l'étranger, établissement culturel français à l'étranger dépendant du ministère des affaires étrangères, et en déduit-il que cet établissement n'a donc pas le caractère d'un établissement public[541].

Plus fréquemment, il s'agira pour le juge financier de s'assurer du caractère public de l'établissement considéré. En effet, le juge des comptes décline toute compétence quant aux comptes produits par un comptable ayant le statut de comptable de droit public, mais intervenant au sein d'un établissement de droit privé (1). Le caractère public ou privé d'un établissement influence dès lors la reconnaissance de la compétence du juge des comptes. Lorsqu'il existe un risque de confusion entre certains organismes de droit privé et les établissements publics, le juge des comptes recherche alors, par la mise en évidence d'un faisceau d'indices concordants, la présence d'un établissement public afin de confirmer sa compétence juridictionnelle (2).

1 – L'incompétence du juge financier pour juger les comptes des établissements de droit privé

Le juge des comptes devra vérifier que l'organisme, au sein duquel un comptable public intervient, est effectivement une personne morale de droit public. Lorsque ce sont les comptes d'une personne morale de droit privé qui sont présentés au juge des comptes, celui-ci décline ainsi toute compétence juridictionnelle du fait du caractère privé de ces établissements, et ce même si c'est un comptable public qui manie les deniers considérés.

La nature privée des deniers prend ainsi l'ascendant sur la présence de l'agent du Trésor. A la fois comptable d'une personne privée et d'une personne publique, ce dernier dispose en quelque sorte, dans cette situation, d'une double casquette ; et il revêt l'une ou

---

[540] Il pourra également être fait usage de l'expression « association transparente ».

[541] Cour des comptes, 27 mai 1981, M. Poulain, intendant du lycée français Jean Mermoz à Buenos Aires, *Rec. Cour des comptes*, p. 164. Dans le même sens, la Cour des comptes a pu considérer qu'un Institut français à l'étranger, également établissement culturel français à l'étranger, ne pouvait constituer un établissement public à défaut de personnalité juridique (Cour des comptes, 27 avril 1983, MM. Fauve, Arnold, Linon et Massart, directeurs et secrétaires généraux successifs de l'Institut français de Cologne, *Rec. Cour des comptes*, p. 285).

l'autre selon qu'il se trouve face aux opérations de la personne morale de droit public ou de la personne morale de droit privé qu'il a la charge de contrôler.

Dès le XIXème siècle, la Cour des comptes a ainsi jugé qu'elle était incompétente pour statuer sur des opérations portant sur des deniers privés pourtant gérés par un agent du Trésor. En l'espèce, un receveur communal avait été autorisé à cumuler les fonctions de caissier de caisses d'épargne avec celles de comptable public de la commune. La Cour devait alors renvoyer son compte au receveur « à fin de radiation des opérations concernant le service de caisses d'épargne », opérations pour lesquelles elle déclinait sa compétence du fait de l'origine privée des deniers[542]. Elle devait confirmer à plusieurs reprises sa position. Ainsi, par exemple, elle s'est déclarée incompétente « pour connaître des comptes rendus par l'agent comptable » d'un établissement de bienfaisance[543], d'un asile[544] ou encore d'un dispensaire[545] au motif que les fonds, dont la gestion était pourtant confiée à un comptable public, n'avaient pas le caractère de deniers publics du fait du caractère privé de l'établissement considéré.

Plus récemment, la Chambre régionale des comptes de Lorraine s'est trouvée face aux comptes d'un comptable public qui tenait à la fois les comptes d'un établissement public hospitalier auquel il était rattaché, et, en vertu d'un règlement particulier, ceux d'un orphelinat. Elle devait alors se déclarer incompétente pour juger les comptes de l'agent comptable pour la partie se rapportant à l'orphelinat, et devait ordonner le renvoi des comptes produits au motif que les deniers considérés étaient des deniers privés[546].

La confusion qui peut résulter de la présence, au sein d'un établissement privé, d'un comptable ayant par ailleurs le statut de comptable public oblige le juge des comptes à vérifier avec certitude la qualification de l'établissement considéré. A cette occasion, à l'instar du juge administratif, il recherchera l'existence d'un faisceau d'indices concordants prouvant la qualité de l'établissement considéré.

---

[542]Cour des comptes, 27 février 1899, Bourgeaux, *Rec.Cour des comptes,* p.140 ; voir également Cour des comptes, 15 mars 1921, Le Sieur Igolen, maire de Pernes, *Rec. Cour des comptes,* p.32.
[543] Cour des comptes, 6 novembre 1913, Asile de la Providence à Paris, *Rec. Cour des comptes*, p. 26.
[544] Cour des comptes, 12 mars 1917, Asile de la vieillesse, « Maison Saint-Benoît » à Chambéry, *Rec. Cour des comptes*, p. 43 ; Cour des comptes, 6 juin 1946, Asile d'Aligre, à Lèves, *Rec. Cour des comptes*, p. 3.
[545] Cour des comptes, 12 mars 1917, Dispensaire général de Lyon, *Rec. Cour des comptes*, p. 45.
[546] CRC Lorraine, 8 octobre 1991, Maison des orphelines de Nancy, *Rec. Cour des comptes*, p. 88 ; confirmé par Cour des comptes, 4 février 1993, Maison des orphelines de Nancy, *Rec. Cour des comptes*, p. 16 ; dans le même sens, CRC Champagne-Ardenne, 22 mai 1991, Sur la fondation Sainte-Lucie, cité au Recueil des arrêts, jugements et communications des juridictions financières sous le jugement précité, p. 88, note 2.

2 – La recherche d'un faisceau d'indices pour qualifier juridiquement un établissement

S'assurer qu'un organisme est un établissement public peut ne pas poser de problème particulier lorsque le texte fondateur n'est pas équivoque sur ce point[547]. Mais, dans le cas contraire, la confusion peut exister dans la mesure où l'apparence de l'organisme considéré ne correspond pas obligatoirement à la qualification juridique réelle. Ainsi, il existe des personnes morales de droit privé ayant l'apparence d'établissements publics (2 – 1), et des établissements publics ayant l'apparence de personnes morales de droit privé (2 – 2).

Dans l'un et l'autre cas, le juge des comptes applique la technique du faisceau d'indices. Il lui revient de vérifier l'existence d'indices dont il appréciera le poids respectif, indices inspirés de la jurisprudence du juge administratif.

2 – 1 – La technique du faisceau d'indices pour confirmer le caractère privé d'une personne morale

Une personne morale de droit privé peut avoir l'apparence d'un établissement public Cette première hypothèse s'illustre de la catégorie des établissements d'utilité publique. Ces structures présentent en effet d'importantes similitudes avec les établissements publics puisqu'elles sont des personnes morales, ayant une activité spécialisée, activité orientée vers l'intérêt général[548]. A l'instar du juge administratif de droit commun[549], le juge financier devra donc, dans l'exercice de sa compétence juridictionnelle, faire la distinction, au sein des établissements dotés d'un comptable public, entre ceux qui constituent effectivement des établissements publics et pour lesquels il sera compétent, et ceux qui présentent de fortes similitudes avec des établissements publics mais qui n'en sont pourtant pas, et qui demeurent des personnes de droit privé.

---

[547] Par exemple, la Cour se réfèrera à la loi pour qualifier d'établissement public un office de tourisme (Cour des comptes, 23 septembre 1981 et 24 février 1983, MM. Baudin, président, et Simon, vice- président de l'office de tourisme de la commune de Tignes, *Rec. Cour des comptes*, p. 188).

[548] Un établissement public se définit classiquement comme étant une personne morale de droit public, autre que l'Etat et les collectivités territoriales, spécialement chargé d'une ou plusieurs missions de service public et rattachée à l'Etat ou à une collectivité territoriale (**CHAPUS (R.),** *Droit administratif général*, ouvrage précité, n° 492 et suivants ; **GUETTIER (C.)**, *Droit administratif*, Focus droit, Paris, Montchrestien, 1998, p. 90 ; **RIVERO (J.), WALINE (J**.), *Droit administratif*, Précis, 16ème édition, Paris, Dalloz, 1996, n° 490 et suivants ; **De VILLIERS (M.) (sous la direction de)**, *Droit public général*, Jurisclasseur – Manuels, 2ème édition, Paris, Litec, 2003, p. 254)

[549] Voir, par exemple, **CHAPUS (R.)**, *Droit administratif général*, Tome 1, Domat droit public, 15ème édition, Paris, Montchrestien, 2001, n° 219 et suivants.

L'origine de l'établissement va tout d'abord constituer un critère de qualification utilisé par le juge des comptes, et ce seul élément peut ainsi parfois emporter sa conviction. Par exemple, la Cour des comptes recherchera si le fondateur d'un asile est une personne de droit privé ou de droit public, et si cette personne a ou non géré cet établissement : le fait que les statuts de ce dernier obligent à se conformer aux règles qui s'imposent à tout hospice, notamment en matière budgétaire et comptable, « ne saurait avoir pour effet de modifier le caractère privé que l'établissement tient de ses origines »[550]. Le juge attache donc dans cette espèce une importance toute particulière à ce critère qui supplante alors les dispositions se rapportant au fonctionnement même de l'établissement.

Mais si l'origine privée apparaît comme le critère de qualification essentiel dans cet arrêt rendu au début du XXème siècle[551], la jurisprudence plus récente montre que le juge financier vérifie désormais la présence ou l'absence d'un faisceau d'indices allant dans le sens de l'une ou de l'autre qualification de l'établissement. Comme le fait le juge administratif de droit commun[552], il va ainsi examiner, outre l'origine de l'établissement concerné, d'autres indices, d'autres critères, avant de se déclarer ou non compétent : notamment, il recherchera si des prérogatives de puissance publique sont dévolues à l'établissement, si celui-ci gère un service public et enfin s'il existe un quelconque rattachement à l'autorité publique.

La Chambre régionale des comptes de Lorraine a ainsi jugé que la Maison des orphelines de Nancy était un organisme de droit privé du fait de l'origine privée de l'établissement, de l'absence de prérogatives de puissance publique dévolues à l'établissement, de l'absence de gestion d'un service public et de l'absence de rapports particuliers suffisamment étroits entre l'institution et l'autorité publique. La CRC ajoute de plus que le fait que ce soit un comptable public qui ait été choisi pour tenir les comptes de l'orphelinat est « sans effet sur la nature privée de l'organisme en cause »[553]. La Cour des comptes confirmera le jugement de la CRC de Lorraine, et recourra également à la méthode

[550] Cour des comptes, 12 mars 1917, Asile de la vieillesse, « maison Saint Benoît » à Chambéry, précité.
[551] De la même façon, le juge administratif considère, à la même époque, ce critère de qualification comme essentiel. Le commissaire du gouvernement **BLUM** précisa ainsi, dans ses conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 21 juin 1912, Pichot, que « la condition essentielle pour qu'il y ait société d'utilité publique, c'est que la création en appartienne à l'initiative privée » (Conclusions du commissaire du gouvernement **BLUM** sur Conseil d'Etat, 21 juin 1912, Pichot, *Rec*. p.711). Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat devait juger qu'une ordonnance imposant certaines obligations à l'établissement en cause n'avait pas « modifié le caractère privé que l'établissement *tenait de son origine* » ; arrêt confirmé par TC, 31 mai 1913, Pichot, *Rec*. p. 605).
[552] Voir **CHAPUS (R.)**, ouvrage précité, n° 227.

du faisceau d'indices : elle va s'appuyer sur l'absence de prérogatives de puissance publique, sur l'origine privée de l'établissement, l'absence de dispositions législatives ou réglementaires lui ayant reconnu, ultérieurement à sa création, le caractère d'établissement public, ainsi que sur l'absence d'une tutelle suffisante pour emporter la qualification d'établissement public, malgré l'évolution de cette tutelle ultérieurement à la création de cet établissement[554].

Le juge financier est incompétent pour juger les comptes des personnes privées. Dans la mesure où certaines personnes morales de droit privé ont l'apparence d'établissements publics, il ne peut dès lors fonder son contrôle sur cette seule apparence. Le juge des comptes doit alors vérifier la qualification exacte de ces établissements pour s'assurer du champ de sa compétence. De la même façon, pour décliner sa compétence, le juge des comptes ne peut s'arrêter à l'apparence de personnes privées de certains établissements publics.

2 – 2 – La technique du faisceau d'indices pour confirmer le caractère public d'un établissement

Des établissements publics peuvent avoir l'apparence de personnes morales de droit privé. Cette seconde hypothèse s'illustre des associations syndicales forcées (ou encore appelées associations syndicales autorisées). Il s'agit du regroupement obligatoire de propriétaires qui ont des intérêts communs. Composées le plus souvent de propriétaires personnes de droit privé, ces associations peuvent présenter l'apparence d'un organisme de droit privé.

C'est ce que soutenait un comptable public, receveur spécial de diverses associations syndicales de ce type, et qui refusait donc de produire ses comptes au trésorier payeur général au motif que l'association en cause constituait « une association libre dont les deniers [étaient] incontestablement privés »[555]. Le trésorier payeur général ayant saisi la Cour des comptes d'une demande de condamnation à l'amende pour retard de production des comptes, le juge financier devait alors lui donner raison en affirmant que ces associations étaient des établissements publics, que les deniers étaient donc des deniers publics et qu'en tant que

---

[553] CRC Lorraine, 8 octobre 1991, Maison des orphelines de Nancy, précité.
[554] Cour des comptes, 4 février 1993, Maison des orphelines de Nancy, précité.
[555] Cour des comptes, 1er mars 1956, Associations syndicales de la région d'Arles, *Rec. Cour des comptes*, p. 3 ; dans le même sens : Cour des comptes, 15 décembre 1995, ASA d'irrigation Petit-Montlong, *Rev. Trésor*, 1996, p. 502.

comptable public de deniers publics, le receveur spécial avait l'obligation de présenter ses comptes au trésorier payeur général et que faute d'y avoir satisfait, il encourait l'amende visée précédemment.

En l'espèce, la Cour des comptes va relever un faisceau d'indices concordants qui font de ces associations des établissements publics. Elle reprend en cela les indices déjà retenus par le Conseil d'Etat[556], dans une affaire similaire, indices constituant la preuve du caractère public de cet organisme. La Cour relève ainsi le caractère forcé de l'adhésion des propriétaires concernés en vertu d'un décret du 4 prairial an XIII, la similitude de recouvrement des cotisations avec celui des contributions publiques (recouvrement forcé des créances), le rôle du préfet qui doit approuver le rôle des cotisations et les rendre exécutoires, et enfin le fait que toute contestation relative « à l'exécution des délibérations, du recouvrement des rôles, aux réclamations des individus imposés et à la confection des travaux doit être portée devant le tribunal administratif ».

Le juge des comptes décline toute compétence pour juger les comptes des personnes morales de droit privé, et ce même si ces comptes sont gérés par un comptable qui dispose, par ailleurs, d'un statut de comptable public. Il doit donc s'assurer de la qualification certaine de l'établissement dont les comptes lui sont présentés. Le juge financier ne peut s'attacher à l'apparence publique ou privée de l'organisme considéré. Il s'inspire à cette occasion de la jurisprudence administrative puisqu'il reprend les mêmes indices que ceux utilisés par le juge administratif, et use de la technique du faisceau d'indices.

Le juge des comptes trouve également une inspiration dans la jurisprudence administrative lorsqu'il s'agit de vérifier le caractère para-administratif d'une association, caractère dont il développe néanmoins une conception souple.

B – La qualification d'une association para-administrative par le juge des comptes

Si la pratique des subventions accordées par une personne publique à des associations est légalement autorisée, et largement utilisée par les collectivités locales afin « de jouer un rôle incitateur auprès de structures privées dans des secteurs où elles ne peuvent, ou ne

[556] Conseil d'Etat, 13 juillet 1889, Syndicat des marais du petit Poitou, *Rec.*, p. 856.

veulent, intervenir directement »[557], il arrive cependant qu'elle soit mise en œuvre de façon irrégulière. Par le recours à la forme associative, la personne publique tente en effet, parfois, de faire échapper des deniers publics aux règles des finances publiques, et aux contrôles dont ils doivent faire l'objet. Ainsi, comme le souligne Henry-Michel CRUCIS, « le thème est récurrent et lancinant pour les collectivités publiques d'avoir recours à la formule associative pour gérer telle activité afin notamment de « tourner » les contraintes inhérentes aux règles de la comptabilité publique »[558]. A l'instar du juge administratif de droit commun[559], le juge financier peut alors se trouver en situation de devoir vérifier que la personne publique qui a versé une subvention ne conserve pas, dans les faits, la maîtrise de l'association, et donc la maîtrise desdits fonds. Il s'assure alors que l'association dispose d'une réelle autonomie par la recherche d'un faisceau d'indices, autrement dit qu'elle n'est pas une association para-administrative ou transparente[560].

Critiqué par le juge financier à l'occasion des contrôles non juridictionnels, le recours aux associations para-administratives se trouve en outre sanctionné dans le cadre des contrôles juridictionnels[561]. En effet, de l'existence d'une association para-administrative, le juge des comptes pourra déduire sa compétence sur des deniers qui, s'ils ont l'apparence de deniers privés, demeurent néanmoins des deniers publics. La procédure de gestion de fait permet alors au juge des comptes d'en assurer le contrôle en l'absence même de comptable public[562]. Le gestionnaire de fait pourra en outre se voir poursuivi devant la Cour de discipline budgétaire et financière en application de l'article L 313-4 du Code des juridictions financières. Le juge financier examine donc les liens qui unissent une personne publique et

---

[557] **PENAUD (S.)**, *Contrôle des élus, gestion de fait de fonds publics et ingérence*, Editions Juris service, 1995, p. 50.

[558] **CRUCIS (H.M.)**, « Gestion locale, exécutifs locaux, juridictions financières dans la loi du 29 janvier 1993 : les contrôles financiers entre prévention et répression », *RFDA*, 1993, p. 1091.

[559] Par exemple, Conseil d'Etat, 20 juillet 1990, Ville de Melun et association « Melun-Culture-Loisirs » c/ Vivien et autres, *Rec*., p. 220 ; sur les conséquences pour la personne publique concernée de l'existence d'une association para-administrative, voir les conclusions du Commissaire du Gouvernement **Pascal TROUILLY**, sur CAA de Paris, 20 avril 2005, Commune de Boulogne-Billancourt c/ Société Mayday sécurité, *AJDA*, 2005, p. 1729.

[560] **AZIBERT (M.), De BOISDEFFRE (M.)**, « Chronique générale de jurisprudence administrative française », AJDA, 1987, p. 446 ; **CHARTIER (J.L.), DOYELLE (A.)**, « Les gestions de fait dans les collectivités et établissements locaux », *AJDA*, 1990, p. 168 ; **CHARTIER (J.L.), DOYELLE (A.)**, « Le contrôle des organismes non assujettis aux règles de la comptabilité publique », *AJDA*, 1990, p. 787 ; **DESCHEEMAEKER (C.)**, « La responsabilité des gestionnaires », *AJDA*, 1996, p. 668.

[561] Sur les risques juridiques encourus en présence d'une association transparente : **ROUSSET (O.)**, « Collectivités locales, associations : un partenariat à encadrer », *LPA*, 1998, n° 10, pp. 10 et 11.

[562] **DESCHEEMAEKER (C.)**, « La gestion de fait et les associations transparentes », *Le courrier juridique des finances*, 1997, n° 78, p. 1.

une association[563]. Autrement dit, il lui revient de déterminer le degré d'autonomie dont dispose cette dernière vis-à-vis de la collectivité concernée (1)[564].

Animé d'un souci de protection maximale des deniers publics, et étendant ainsi le champ de son action, le juge financier défend une conception souple de la notion d'association para-administrative (2).

.

1 – La détermination du degré d'autonomie d'une association

Il est apparu nécessaire au juge financier d'affirmer expressément sa compétence pour analyser le degré d'autonomie d'une association. En effet, la doctrine a pu se montrer réticente et considérer que cette démarche devait demeurer exceptionnelle (1 – 1).

L'analyse que le juge des comptes opère ici s'inspire encore une fois de la jurisprudence administrative, reprenant les critères de qualification dont le juge administratif fait lui-même usage (1 – 2).

1 – 1 – L'affirmation par le juge des comptes de sa compétence pour déterminer le degré d'autonomie d'une association

Concernant la qualification d'une association en association para-administrative, la doctrine n'hésite pas à montrer une certaine méfiance vis-à-vis de cette « conceptualisation

---

[563] Jurisprudence qui s'applique également lorsque la personne privée sur l'autonomie de laquelle un doute peut être exprimé n'est pas une association. Tel est le cas par exemple des relations existant entre un groupement d'intérêt économique (articles L 251-1 à L 251-23 du code de commerce) et un Office public HLM (voir Cour des comptes, 21 juin et 16 juillet 2004, OPHLM de Lyon, *Rev. Trésor*, 2005, p. 312, et plus particulièrement les conclusions du Parquet près la Cour, p. 313, *RFDA*, 2006, p. 808).

[564] Préalablement, il se sera assuré de l'effectivité de la personnalité juridique de l'association. Car dans le cas contraire, il serait alors impossible de considérer que l'association puisse disposer d'une quelconque autonomie, et les deniers publics versés à l'association conserverait dès lors ce caractère public. Le juge des comptes serait alors compétent pour en connaître. Le juge des comptes s'assure donc du dépôt effectif des statuts en préfecture (Pour un comité des fêtes doté de la personnalité juridique : Cour des comptes, 9 décembre 1993, MM. Médecin, maire et président du comité des fêtes de Nice, et Oltra, secrétaire général dudit comité, *Rec. Cour des comptes,* p.126, *GAJF*, n° 40 ; pour une association non déclarée en préfecture : CRC Picardie, 22 avril 1997, MM. Cardon et Maître Pierre, respectivement président et trésorier de l'association « Avenir de Beautor », comptables de fait de la commune de Beautor, *Rec. Cour des comptes*, p. 39 ; également, CRC Guadeloupe, 3 juin 1997, Ancien maire de la commune de Gourbeyre, *Rev. Trésor*, 1999, p. 31, pour l'absence de déclaration d'une association de droit belge, Cour des comptes, arrêt provisoire, 10 décembre 2001, Association Jeunesse et patrimoine international comptable de fait des deniers de l'Etat (…), *Rec. Cour des comptes*, p. 102, confirmé par Cour des comptes, 20 décembre 2004 et 20 janvier 2005, Association Jeunesse et patrimoine international comptable de fait des deniers de l'Etat (…), *Rev. Trésor*, 2005, p. 618, avec les conclusions du Procureur général, p. 620, note **DAMAREY (S.)**, « Association non déclarée et gestion de fait », *AJDA*, 2006, p. 49 ; pour une constitution des responsables d'une association en tant que gestionnaires de fait pour la période antérieure au dépôt des statuts : Cour des comptes, 28 septembre 1960, Comité des fêtes de Schiltigheim, *Rec. Cour des comptes*, p. 65).

susceptible d'éloigner le juge de l'analyse modeste et minutieuse des faits »[565]. Elle a ainsi pu souligner que « cette démarche dérogatoire [qui fait prévaloir le pragmatisme et écarter les apparences juridiques] doit rester prudente et limitée aux cas les plus flagrants »[566], et « il ne faudrait (…) pas faire une application inconsidérée de cette technique juridique (…) ; ce n'est que si la fiction juridique est par trop mensongère que le juge aura recours au concept d'association transparente »[567].

Le juge financier a donc expressément affirmé sa compétence en la matière. La Cour des comptes a ainsi jugé que « le juge des comptes étant un juge administratif spécialisé, placé sous le contrôle du Conseil d'Etat, il lui appart[enait] de rechercher, pour les besoins de sa juridiction sur les comptables de fait de deniers publics, si, eu égard à son objet, à son organisation et aux modalités de son fonctionnement, une association bénéficiaire d'un concours financier public a[vait] disposé d'une réelle autonomie de gestion par rapport à la personne publique qui a pris l'initiative de sa création et éventuellement si cette création elle-même a été entachée d'illégalité »[568].

Dans le même sens, le Parquet près la Cour a souligné que le juge financier doit « analyser le degré d'autonomie (…) à partir d'un faisceau de critères (composition des organes statutaires, réalité de leur fonctionnement, financement de l'organisme, nature de ses missions…) et prouver, pour déclarer une gestion de fait, que cette autonomie est nulle et que l'utilisation des fonds mis à sa disposition relevait en réalité de la décision de la personne morale dotée d'un comptable public qui les lui avait versés »[569].

Le juge des comptes doit alors mettre en évidence un faisceau d'indices tendant à prouver l'absence d'indépendance de l'association. Il pourra alors affirmer que les deniers versés sous forme de subvention ont conservé leur caractère public, qu'ils relèvent de sa juridiction, et qu'une gestion de fait est donc constituée.

---

[565] **FABRE (F.J.)**, *GAJF*, 4ème édition, p. 336 ; **AZIBERT (M.), de BOISDEFFRE (M.),** note sous Tribunal des conflits, 4 mai 1987, M. du Puy de Clinchamps, et sous Conseil d'Etat, 11 mai 1987, M. Divier, *AJDA* 1987, p. 449 : sur le choix qu'a le juge, pour qualifier une association, d'appliquer le droit et donc d'avaliser « la fiction juridique », ou « face à une donnée juridique qui lui paraît discordante au regard de la réalité », rectifier le droit.
[566] **FERULLA (M. G.)**, « Les associations transparentes », *Rev. Trésor*, 1991, p. 443.
[567] *Idem*, p. 445.
[568] Cour des comptes, 26 mai 1992, Association Nice-Communication, *Rec. Cour des comptes*, p. 52, *GAJF*, 1997, n° 40.
[569] Conclusions du Procureur général près la Cour des comptes sur Cour des comptes, 21 juin et 16 juillet 2004, OPHLM de LYON, *Rev. Trésor*, 2005, p. 312.

1 – 2 – La mise en œuvre de la technique du faisceau d'indices pour qualifier une association para-administrative

La Cour des comptes rappelle que la dépendance d'une association à l'égard d'une collectivité publique « se manifeste par les trois critères suivants : sur le plan administratif, les organes dirigeants de l'association sont composés en majorité, voire de façon exclusive, d'élus ou de fonctionnaires locaux ; sur le plan matériel, ces associations dépendent, pour la quasi-totalité de leurs ressources, des subventions ou des concours en nature de la collectivité (…) ; la part des cotisations dans leur financement est nulle ou très faible ; sur le plan fonctionnel, ces associations exercent généralement des activités ayant un caractère de service public marqué (…) »[570]. Le juge financier apprécie alors le poids de chacun de ces critères, mettant tantôt en évidence une absence d'autonomie, tantôt reconnaissant le caractère autonome de l'association.

Ainsi, le juge des comptes a-t-il considéré qu'une association ayant reçu pour mission d'assurer l'organisation de fêtes et de manifestations artistiques ou sportives, des actions d'information et de relations publiques ainsi que des prestations télévisuelles et de développement des nouveaux médias constituait une association transparente car dépourvue d'autonomie et d'indépendance réelle par rapport à la commune. En effet, les organes dirigeants avaient pour président le maire de la commune et les membres de ces organes étaient désignés par ce dernier. Le maire était à l'initiative de la création de l'association, les moyens financiers (il n'y avait pas de membres actifs, donc pas de versements de cotisations ; aucune rétribution pour les services effectués) et matériels (les statuts précisaient que « tout l'avoir de l'association était la propriété exclusive de la ville de Nice ») étaient d'origine communale, les missions accomplies étaient des missions de service public, déterminées par le maire et certains de ses collaborateurs. Les responsables municipaux à la tête de l'association avaient dès lors été déclarés comptables de fait[571].

De même, pour un « cas d'école en matière d'associations transparentes »[572], la CRC de Rhône-Alpes a pu considérer qu'une association était dépourvue d'autonomie à l'égard

[570] Cour des comptes, 30 juin 1995, Rapport public. Les collectivités territoriales. Le contrôle des associations para-administratives, *Rec. Cour des comptes*, p. 240.
[571] CRC PACA, 24 avril 1991, M. Jacques Médecin et autres, *Rec. Cour des comptes,* p. 35 ; jugement confirmé en ce qui concerne la qualification de l'association par Cour des comptes, 26 mai 1992, Association Nice-Communication, précité; voir également pour une espèce similaire, Cour des comptes, 15 décembre 1995, MM. Trucy, maire de Toulon, et Trousset, directeur de l'association Toulon-Communication, *Rec. Cour des comptes*, p.105.

d'une commune et ne constituait qu'un démembrement du service des affaires culturelles de la commune car premièrement, le personnel de cette dernière était mis gratuitement à la disposition de l'association pour l'exercice de ses activités tout en demeurant juridiquement lié à la commune, employeur et supérieur hiérarchique, deuxièmement le fonctionnement et la réalisation des missions de l'association dépendaient étroitement des moyens mis à disposition par la commune, et troisièmement le maire et le secrétaire général de la commune interféraient directement ou par l'intermédiaire du directeur des affaires culturelles (qui assumait à raison de la moitié de son temps de travail la direction fonctionnelle de l'association) dans le fonctionnement et la gestion de l'association, interférences qui ne peuvent se résumer à une « simple assistance administrative »[573].

N'est pas autonome non plus l'association dont le conseil d'administration est majoritairement composé d'élus locaux, qui fonctionne grâce à des subventions municipales, à la mise à disposition de bâtiments de la commune, qui ne fait qu'assurer en lieu et place de la commune le service public des spectacles et qui encaisse directement les produits de l'exploitation des bâtiments qui lui sont confiés[574]. C'est encore l'autorité dont dispose l'administration municipale sur le fonctionnement d'une association qui porte le juge à qualifier celle-ci de « transparente » : bénéficiant de subventions municipales exclusivement utilisées pour effectuer des dépenses étrangères à son objet et pour le compte et sous l'autorité de la commune, l'association n'avait servi qu'à permettre l'extraction irrégulière de deniers de la caisse publique dans le but, en l'espèce, de faire bénéficier le personnel communal d'éléments de rémunération non prévus par les textes[575].

Seront par contre considérées comme autonomes les associations, certes hébergées dans les locaux d'une université, mais dont le budget est principalement alimenté par des participations des usagers, dont le conseil d'administration est composé de nombreuses personnes étrangères au secteur public, et qui s'occupent d'un service social qui ne constitue pas un service devant être obligatoirement géré directement par l'université[576] ; tel sera encore le cas d'une association dont la réalité de la vie sociale est avérée, dont l'assemblée

---

[572] **LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.)**, Chronique de droit public financier, *RFDA*, 2002, p. 606.
[573] CRC Rhône-Alpes, 31 mai 2001, Commune de Vienne, *RFDA*, 2002, p. 606, jugement confirmé par Cour des comptes, 15 mai et 10 juillet 2003, Commune de Vienne, *Rec. Cour des* comptes, p. 45, *AJDA,* 2003, p. 2311, note **GROPER (N.)**, *Rev. Trésor*, 2005, p. 688, avec les conclusions du Procureur général, *Rec. Cour des comptes*, p. 48.
[574] CRC Rhône-Alpes, 17 juin 2003, Association de gestion du Palais des spectacles et des sports de Saint-Etienne, *RFDA*, 2005, p. 647.
[575] Cour des comptes, 18 décembre 2003, Association Amicale du personnel communal de Saint-Pol-sur-Mer, *Rev. Trésor*, 2004, p. 702.

générale est composée minoritairement d'élus et dont le financement n'est pas exclusivement public[577].

Pour déterminer le degré d'autonomie d'une association, le juge des comptes applique des critères identiques à ceux qu'utilise le juge administratif. Il dispose néanmoins d'une marge d'appréciation dans la mise en œuvre de la technique du faisceau d'indices. L'observation de la jurisprudence financière montre alors que le juge financier défend une conception souple de la notion d'association para-administrative.

2 – Une conception souple de la notion d'association para-administrative défendue par le juge financier

Le juge des comptes conçoit de façon souple la notion d'association para-administrative, dans un souci évident de protection maximale des deniers publics. D'une part, il considère que les critères dont il est fait application pour déterminer le degré d'autonomie d'une association ne sont pas cumulatifs (2 – 1). D'autre part, face à une association dont les activités ne sont pas toutes autonomes, association qui peut dès lors être qualifiée de mixte, le juge financier fera le choix de qualifier l'association de para-administrative alors même qu'elle n'est pas dépendante d'une personne publique dans l'ensemble de ses activités (2 – 2).

2 – 1 – Des critères de qualification non cumulatifs

Si, dans de nombreuses hypothèses, le caractère autonome ou non autonome de l'association ne fait pas de doute du fait d'une accumulation d'indices convergents[578], « le partage entre structure autonome et non autonome n'est pas toujours aisé »[579] et « il convient de ne pas confondre mainmise et contrôle »[580].

---

[576] Cour des comptes, 5 octobre 1994, Université de Nancy I, *Rec. Cour des comptes*, p.92.
[577] CRC Rhône-Alpes, 15 février 2001, Association Rhône-Alpes Energie, *RFDA*, 2002, p. 606.
[578] Pour d'autres illustrations d'associations « transparentes » : CRC Martinique, 2 février 2006, Commune de Lamentin, *RFDA*, 2007, p. 846 ; CRC Ile-de-France, 12 juillet 2006, Office public d'habitations à loyer modéré de Seine-et-Marne, n° 06-488, *RFDA*, 2007, p. 846.
[579] *GAJF*, 1997, commentaire n° 40-4 sous Cour des comptes, 26 mai 1992, M. Jacques Médecin et autres.
[580] **GROPER (N.)**, note sous Cour des comptes, 15 mai et 10 juillet 2003, Commune de Vienne, *Rec. Cour des* comptes, p. 45, *AJDA,* 2003, p. 2306.

Le juge financier semble néanmoins, dans le souci d'assurer le contrôle le plus large sur les deniers publics, ne pas toujours appliquer avec cette rigueur souhaitée par la doctrine les critères de qualification d'une association para-administrative. En effet, elle considère que les critères qui peuvent démontrer l'absence d'autonomie d'une association ne sont pas cumulatifs. En d'autres termes, dans certaines hypothèses, la présence d'un seul critère pourra suffire à considérer que l'association manque d'autonomie.

La Cour a pu ainsi juger qu'une association qui avait été créée à l'initiative du président du conseil d'administration d'un conservatoire, qui était présidée par ce dernier, dont le vice-président et les trésoriers étaient également des membres de l'administration du conservatoire, était une association para-administrative, alors que, selon le Parquet, elle était autonome puisque l'essentiel de ses ressources ne provenait pas du concours financier de l'établissement public[581]. Le parquet fait donc une application plus stricte des critères de qualification, et a une conception plus restrictive de la notion d'association para-administrative.

Par conséquent, et alors même qu'une association a une certaine réalité (elle dispose de membres actifs, qui paient des cotisations ; une commission administrative et son bureau sont régulièrement désignés ou élus), la prépondérance de l'exécutif communal prévue par les statuts et le financement essentiellement communal ainsi que la mise à disposition de moyens matériels et humains pour l'exécution de missions de service public à elle confiées par la commune sont considérées par la Cour comme des critères prouvant que les sommes versées sous l'appellation de subventions étaient demeurées des deniers publics du fait de l'absence de « réelle autonomie de gestion par rapport au maire de la commune qui en avait la totale maîtrise »[582].

Le juge des comptes n'applique pas de façon stricte les critères de qualification d'une association para-administrative, puisqu'il considère que les trois critères généralement utilisés ne sont pas cumulatifs. Ceci est de plus conforté par le fait que le juge des comptes, face à une association mixte, considèrera que celle-ci n'est pas autonome, alors même qu'elle n'est dépendante d'une personne publique que dans certaines de ses activités.

---

[581] Cour des comptes, 1er et 30 mars 2004, CNSM de Paris-Association pour la promotion et le développement des activités du conservatoire, *Rev. Trésor*, 2006, p. 197, avec les conclusions du Parquet près la Cour p. 200.

[582] Cour des comptes, 9 décembre 1993, MM. Médecin, maire et président du comité des fêtes de Nice, et Oltra, secrétaire général dudit comité, *Rec. Cour des comptes*, p. 126 ; dans le même sens, Cour des comptes, 15 octobre 1996, M. Siffre, maire d'Istres et président du syndicat d'agglomération nouvelle « Ville nouvelle de Fos », et de l'association des œuvres sociales des agents des collectivités locales de la ville d'Istres et M. Bernardini, adjoint au maire, directeur du SAN et trésorier de L'AOSVI, *Rec. Cour des comptes*, p. 153.

2 – 2 – Les associations mixtes, illustration d'une conception souple de la notion d'association para-administrative

La tentation du juge financier de défendre une conception non restrictive de la notion d'association para-administrative se manifeste également lorsqu'il se trouve confronté à une association qui peut être considérée comme mixte quant à son indépendance. Cette association disposerait d'une autonomie réelle pour certaines de ses activités, tout en se trouvant, pour d'autres activités, dans une situation de totale dépendance vis-à-vis d'une personne publique.

Dans une telle situation, s'est donc posé la question de savoir s'il faut considérer que l'organisme est autonome dans sa globalité alors qu'il exerce certaines activités sous l'emprise de la personne publique ou, au contraire, limiter la qualification d'organisme para-administratif à ceux qui sont effectivement transparents dans l'ensemble de leurs activités.

Le Parquet près la Cour considère que l'association ne pourra être autonome qu'à la condition que celle-ci apparaisse dans toutes ses activités comme un simple exécutant de la collectivité publique concernée[583].

Cependant, telle n'est pas la position du juge des comptes. Ce dernier considérera que l'association est « transparente » alors même qu'elle n'est pas dépendante de la personne publique dans toutes ses activités[584].

Le juge des comptes assure des qualifications organiques afin de déterminer le périmètre de sa compétence. Ces qualifications concernent, d'une part, les établissements publics. Il s'agit, pour le juge financier, d'établir avec certitude ce caractère public. En effet, incompétent pour juger les comptes des établissements de droit privé, le juge des comptes ne peut se contenter de l'apparence de droit privé ou l'apparence de droit public d'un établissement.

---

[583] Conclusions sur Cour des comptes, 9 décembre 1993, MM. Médecin, maire et président du comité des fêtes de Nice, et Oltra, secrétaire général dudit comité, *Rec. Cour des comtpes*, p.130 ; Conclusions sur Cour des comptes, 15 octobre 1996, M. Siffre, maire d'Istres et président du syndicat d'agglomération nouvelle « Ville nouvelle de Fos », et de l'association des œuvres sociales des agents des collectivités locales de la ville d'Istres et M. Bernardini, adjoint au maire, directeur du SAN et trésorier de L'AOSVI, *Rec. Cour des comptes*, p. 153.

[584] Voir Cour des comptes, 9 décembre 1993, MM. Médecin, maire et président du comité des fêtes de Nice, et Oltra, secrétaire général dudit comité, précité ; Cour des comptes, 15 octobre 1996, M. Siffre, maire d'Istres et président du syndicat d'agglomération nouvelle « Ville nouvelle de Fos », et de l'association des œuvres sociales

D'autre part, les qualifications organiques que le juge des comptes opère concernent les associations para-administratives. Il doit ici déterminer le degré d'autonomie dont dispose une association à laquelle une personne publique a versé des fonds. La mise en évidence de la dépendance de l'association vis-à-vis de cette dernière aura alors pour conséquence de maintenir la compétence du juge financier sur lesdits fonds.

Dans l'un et l'autre cas, le juge financier recourt à des critères inspirés de la jurisprudence administrative, critères qu'il analyse au moyen de la technique du faisceau d'indices. Il conserve néanmoins une marge d'appréciation. En particulier, il adopte une conception particulièrement souple de la notion d'association para-administrative.

Le juge des comptes, pour déterminer l'étendue de sa compétence, doit également vérifier que l'activité à laquelle des deniers sont rattachés constitue une activité de service public.

§2 – La qualification par le juge des comptes d'une activité en service public

Pour déterminer l'étendue de sa compétence, et le plus souvent le périmètre d'une gestion de fait, le juge des comptes doit s'assurer de la qualification des deniers en cause. A cette occasion, il peut se trouver confronté à la notion de service public. En effet, les deniers pourront avoir un caractère public s'ils sont destinés à un service public ou s'ils sont le fruit du fonctionnement d'un tel service. Il revient dès lors au juge des comptes de vérifier la qualification de l'activité considérée. Autrement dit, il doit établir qu'il se trouve effectivement face à des deniers liés à une activité de service public[585].

A titre principal, le juge financier va s'appuyer sur la qualification inscrite dans les textes, et décidée par les autorités publiques[586] (A). Le défaut d'une telle qualification ne fera néanmoins que présumer de l'absence d'un service public. Le juge financier recherchera alors s'il existe un ensemble d'indices prouvant l'existence d'une activité de service public (B).

---

des agents des collectivités locales de la ville d'Istres et M. Bernardini, adjoint au maire, directeur du SAN et trésorier de L'AOSVI, *Rec. Cour des comptes*, p. 148.

[585] Cependant, toutes les recettes liées à un service public ne sont pas nécessairement des recettes publiques. En effet, lorsque des recettes sont perçues par le cocontractant d'une administration, et qu'il n'y a aucune créance tant que le cocontractant n'est pas intervenu », et que cette recette est « le résultat de l'activité de l'opérateur économique », ladite recette demeure privée (Conclusions du Rapporteur Public **Nicolas BOULOUIS** sur Conseil d'Etat, 6 novembre 2009, Société Prest'action, *Revue juridique de l'économie publique*, janvier 2010, p. 15, note **LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.)**, *AJDA*, 2009, p. 2401 : en l'espèce, le coconstractant avait pour mission de faire publier par le plus grand nombre d'annonceurs possible des messages publicitaires dans une revue communale et de percevoir de leur part les sommes correspondantes).

[586] Entendues dans un sens large, comprenant également le Parlement.

A – La vérification de l'existence d'une qualification opérée par l'autorité publique

Le juge des comptes, avant tout travail de qualification d'une activité, vérifiera toujours si l'autorité publique a qualifié expressément celle-ci de service public : soit qu'il existe un texte législatif accordant cette qualité au service considéré (1), soit que la personne publique à laquelle l'activité est rattachée ait manifesté sa volonté de faire de cette activité un service public (2).

1 – Un texte législatif invoqué par le juge des comptes à l'appui de la qualification d'une activité en service public

Le juge des comptes va vérifier si un texte législatif qualifie expressément de service public l'activité dont les deniers en cause résultent ou à laquelle ils sont destinés.

La Cour des comptes rappelle, par exemple, que les services de pompes funèbres sont des services publics communaux de par la loi, et que le service extérieur des pompes funèbres appartient donc aux communes à titre de service public. L'exploitant d'un tel service ayant continué son activité après l'expiration du contrat qui lui en confiait la concession se trouve donc gestionnaire de fait des deniers communaux[587]. Elle rappelle également que sont des deniers publics les fonds se rapportant à l'activité d'une centrale d'hydrobiologie qui est qualifiée par la loi de service extérieur de la direction générale des eaux et forêts[588]. Dans le même sens, et avec une réponse négative cette fois, le juge financier recherche si la loi charge les communes d'assurer un service de ravitaillement[589].

En l'absence de texte qualifiant expressément une activité en service public, le juge des comptes va rechercher si la personne publique concernée par ladite activité a manifesté sa volonté de faire de celle-ci un service public.

---

[587] Cour des comptes, 27 juillet 1950, Société anonyme des pompes funèbres générales, *Rec. Cour des comptes*, p. 48 ; position confirmée par le Conseil d'Etat (Conseil d'Etat, 20 mars 1942, Dame Veuve Bastit, *Rec.*, p. 92).
[588] Cour des comptes, 5 mars 1953, Les sieurs Larrieu, secrétaire général du Conseil supérieur de la pêche, et Vivier, directeur de la station centrale d'hydrobiologie appliquée, *Rec. Cour des comptes*, p. 4.
[589] Cour des comptes, 16 et 22 juillet 1924, Commune d'Hyères, *Rec. Cour des comptes*, p. 66.

2 – La manifestation de volonté de la personne publique recherchée par le juge des comptes à l'appui de la qualification d'une activité en service public

Le juge des comptes va rechercher si la personne publique, à laquelle l'activité en cause serait susceptible de se rattacher, a manifesté sa volonté de voir cette activité considérée comme un service public.

Cette manifestation de volonté doit être expresse. Le juge financier s'assurera donc qu'une décision a été adoptée en ce sens par l'administration. Il se trouverait dès lors tenu par la qualification choisie par la personne publique. Dans le cas contraire, c'est-à-dire en l'absence de manifestation expresse de volonté, l'activité sera présumée ne pas être un service public.

Ainsi, à propos d'un service de ravitaillement, la Cour des comptes va relever que le conseil municipal n'avait pas manifesté, par délibération explicite, sa volonté de donner au service un caractère communal[590]. La Cour a pu également relever l'absence de délibération du conseil municipal statuant dans le sens d'une reconnaissance du caractère municipal d'une cantine scolaire[591].

Dans l'hypothèse où l'autorité publique n'a pas manifesté sa volonté de qualifier l'activité en activité de service public, soit par un texte législatif, soit par un acte administratif, l'activité considérée est donc présumée ne pas être un service public. Néanmoins, il ne s'agit que d'une présomption simple qui pourra être renversée dans le cas où le juge des comptes mettrait en évidence un faisceau d'indices concordants prouvant l'existence d'un service public.

B – La recherche par le juge des comptes d'indices concordants visant à qualifier une activité en service public

Si la qualification d'une activité en activité de service public par un texte ou par une décision administrative s'impose effectivement à lui, à l'inverse il ne s'estime pas tenu par l'absence d'une telle qualification. Autrement dit, dans cette hypothèse, le juge des comptes

---

[590] *Ibidem*.
[591] Cour des comptes, 6 mai 1982, Sieur G., *Rev. Trésor*, 1982, p. 651.

ne considèrera pas que les deniers sont des deniers privés du seul fait qu'aucune autorité publique n'ait manifesté sa volonté de qualifier l'activité en tant que service public.

Dans un tel cas de figure, le juge des comptes va donc relever l'ensemble des indices suffisamment concordants pour prouver l'existence d'un service public. Il considère alors que l'activité a l'apparence d'un service public, et que celui-ci peut être qualifié de « service public apparent »[592] (1).

Cette notion de « service public apparent » permet alors au juge des comptes d'étendre le champ de sa compétence (2).

1 – La mise en évidence par le juge des comptes d'un « service public apparent »

Le juge des comptes apprécie, au cas par cas, s'il existe des indices suffisants pour qualifier une activité de service public (1 – 1). Il insiste sur le fait que la condition à remplir pour que ces indices soient effectivement suffisants dépend de l'apparence effective de service public que ces indices donnent à l'activité considérée (1 – 2).

1 – 1 – Une appréciation des indices par le juge des comptes

Le juge des comptes n'hésite pas à rappeler que, même si le service n'a pas été créé dans des conditions régulières, et donc si l'autorité publique n'a pas expressément manifesté sa volonté de faire de cette activité un service public, il peut néanmoins qualifier cette dernière de service public. Il démontre de cette façon qu'il dispose d'un véritable pouvoir d'appréciation en la matière.

Ainsi, en l'absence même de toute délibération créant une buvette, celle-ci était néanmoins exploitée par les soins de l'administration municipale, dans la salle des fêtes de la commune et disposait d'un monopole en la matière. Elle constituait donc, selon le juge des comptes, un service public municipal[593]. Ou encore, même si le service n'avait pas été régulièrement organisé, il a jugé que pouvait constituer un service public la collecte et le stockage de suifs organisés pour les usagers d'un abattoir, en dehors du service normal de l'établissement, par le directeur de celui-ci. En effet, le service fonctionne dans des locaux et

[592] Voir les chroniques de jurisprudence financière de **MM. LASCOMBE et VANDENDRIESSCHE** à la Revue du Trésor (notamment, La Revue du trésor, 2006, p. 209) et à la Revue française de droit administratif (notamment la RFDA 2002, p. 604 et 2005 p. 642).
[593] Cour des comptes, 11 juillet 1957, Commune de Lewarde, *Rec. Cour des comptes*, p. 51.

des installations appartenant à la commune, avec le concours d'agents de cette dernière, et que les fonds ainsi prélevés étaient de plus destinés pour partie à l'entretien de l'établissement[594].

Pour qualifier une activité de service public, le juge des comptes va s'attacher à vérifier l'existence de différents indices. Il recherchera ainsi les modalités de création, d'organisation et de fonctionnement de l'activité litigieuse. Par exemple, un laboratoire photographique présente tous les caractères d'un service public. Créé à l'initiative du directeur et du comité des professeurs d'une école de plein exercice de médecine et de pharmacie, il fonctionne dans les locaux de l'école, avec du matériel appartenant à celle-ci, car ce laboratoire participe à l'exercice de la mission de l'école (illustration des cours et des publications des professeurs de l'école), et une partie des dépenses est supportée par le budget de la ville[595].

Si des indices existent effectivement, encore faut-il que le juge financier les considère comme suffisants. Par exemple, il estime que le fait qu'un service de ravitaillement soit installé dans un magasin dit communal et qu'une commission de contrôle de ce service ait été nommée par le conseil municipal n'impliquent pas « la volonté du conseil municipal de donner le caractère d'une entreprise communale à ce service »[596]. Ou encore, les aides financières directes ou indirectes accordées aux personnes ayant successivement assuré la gestion d'une cantine scolaire ne suffisent pas à conférer un caractère municipal à cette activité[597].

Ces indices ne sont cependant pas cumulatifs. Plus précisément, l'observation de la jurisprudence financière montre que le juge des comptes s'attache parfois aux seules modalités d'organisation et de fonctionnement du service, sans que les modalités de création puissent véritablement influencer cette qualification. Par exemple, sera constitutif d'un service public le service rendu à des agents publics par le garage d'une subdivision départementale de l'équipement (vente d'essence, de lubrifiants, réparations sur des véhicules personnels), car la Cour des comptes relève que le service était assuré selon des modalités de

[594] Cour des comptes, 24 mars 1966, Sieur Wackenheim, ancien directeur des abattoirs de Haguenau, *Rec Cour des comptes*, p. 59.
[595] Cour des comptes, 11 mars 1954, Ecole de plein service de médecine et de pharmacie d'Angers, *Rec. Cour des comptes*, p. 34.
[596] Cour des comptes, 16 et 22 juillet 1924, Commune d'Hyères, précité.
[597] Cour des comptes, 6 mai 1982, Sieur G., précité.

fonctionnement analogues à celles d'un service public et que, de plus, le financement faisait appel au budget départemental[598].

La marge de manœuvre du juge des comptes s'apprécie particulièrement au regard des hésitations qui peuvent exister quant à la qualification d'une activité donnée. Ainsi, par exemple, la Cour des comptes avait jugé, dans un arrêt provisoire, que des activités de formation continue avaient le caractère apparent d'un service public. L'arrêt définitif devait néanmoins infirmer ce jugement. Elle considéra que l'activité de l'association qui assurait ces formations présentait certes des similitudes avec un service public (elle les assurait dans les locaux de l'Ecole nationale supérieure d'aéronautique et de l'espace (ENSAE), cette activité de formation pouvait également être assurée par l'ENSAE dans le cadre de la mission de service public qui lui était conférée par les textes). Mais elle souligna que les textes ne donnaient pas l'exclusivité de la formation continue à l'ENSAE, que les formations de l'association ne donnaient pas lieu à diplôme, et que l'association était indépendante de l'école (notamment, son personnel était recruté et rémunéré par l'association, aucun droit de regard de l'école sur le plan pédagogique n'était autorisé, un seul représentant de l'Etat était présent au conseil d'administration de l'association)[599].

Le juge des comptes apprécie donc au cas par cas, et selon les circonstances de l'espèce, les activités auxquelles des deniers publics seraient susceptibles de se rattacher. Les indices ne seront concordants, et donc suffisants, pour qualifier une activité de service public que dans l'hypothèse où ils montrent que cette dernière a effectivement l'apparence d'un service public.

1 – 2 – Une activité à l'apparence d'un service public, preuve du caractère suffisant des indices

Le juge des comptes va vérifier l'existence d'un faisceau d'indices concordants qui donne le sentiment que l'activité est effectivement une activité de service public, et qu'elle a donc l'apparence d'un service public. Il relèvera parfois expressément que les indices étaient

[598] Cour des comptes, 28 septembre 1972, Direction départementale de l'équipement de Seine-et-Marne, précité.
[599] Cour des comptes, 21 mars 2005, Ecole nationale supérieure d'aéronautique et de l'espace, *Rev. Trésor*, 2006, p. 209, avec les conclusions conformes du Parquet, pp. 210-211 ; dans le même sens : Cour des comptes, 11 septembre 1996, Ecole nationale supérieure de techniques avancées, *Rec. Cour des comptes*, p. 84.

tels que les opérations de recettes ou de dépenses, concernées par les deniers contrôlés, avaient été effectuées en considération du caractère de service public de l'activité en cause.

Par exemple, le juge des comptes a jugé que les sommes versées pour droits de place par des forains ayant pris part aux fêtes organisées dans une commune étaient des deniers publics du fait, notamment, que « eu égard aux modalités adoptées pour le recouvrement de ces taxes, les forains [*avaient] apparemment estimé* qu'en effectuant ces versements, ils s'acquittaient d'une dette envers la commune ». Ces fonds n'avaient donc pas à être encaissés par un conseiller municipal, trésorier de la commission des fêtes, dépourvu de titre légal pour manier des deniers publics[600]. A propos de formations continues, le juge des comptes a encore considéré que « ces formations fonctionnaient selon une organisation, des modalités et dans un cadre qui leur conféraient au regard des tiers *l'apparence d'un service public* »[601].

Cette notion de « service public apparent » permet au juge des comptes d'attraire à sa juridiction, par le biais de la procédure de la gestion de fait, des recettes auxquelles les règles de la comptabilité publique, et donc sa compétence juridictionnelle, ne devraient *a priori* pas s'appliquer. Le recours à cette notion devient dès lors un moyen d'élargir le champ de sa compétence.

2 – Le recours à la notion de « service public apparent » comme moyen d'étendre le champ de la compétence du juge des comptes

Lorsque l'autorité publique n'a pas manifesté sa volonté de faire d'une activité donnée un service public, le juge des comptes considère néanmoins qu'il n'est pas tenu par cette « non qualification ». Il estime dès lors qu'il lui revient de vérifier si l'activité considérée peut malgré tout être un service public. De cette façon, il étend potentiellement le champ de sa compétence.

---

[600] Cour des comptes, 8 avril 1935, Commune de Poissy, *Rec. Cour des comptes*, p. 32. Dans le même sens, seront considérées comme des deniers publics les redevances perçues à l'occasion de la délivrance d'un permis de construire, prélèvements qui, bien que non obligatoires, étaient perçus dans les locaux de la mairie et donnaient lieu à la remise d'un reçu par un agent municipal (Cour des comptes, 7 avril et 19 mai 2004, Commune de Gourbeyre, *RFDA*, 2005, p. 642, *GAJF*, n° 36).

Mais le juge des comptes va plus loin dans la mesure où il n'hésite pas à qualifier un service de service public à partir du moment où il juge les indices suffisants alors même qu'une autorité décisionnelle a pu s'opposer à la création du service en cause.

Tel a été sa position face à la décision du maire d'une commune[602]. De même, malgré une opposition expresse du conseil d'administration d'une université au projet de création d'un service commun de l'université, la Cour des comptes a jugé qu'elle devait s'assurer que cette activité « ne constituait *ni en droit, ni en apparence*, une mission de service public ». En l'espèce, deux associations avaient successivement dispensé des cours de vacances pour des étudiants étrangers au sein de l'université. Mais face au refus de l'assemblée délibérante de reconnaître la création du service considéré, les deniers ne pouvaient donc se rattacher à une activité autorisée à être exercée par l'université, et ils ne pouvaient, en principe, pas faire l'objet d'une procédure de gestion de fait. Ainsi jugé en droit (existence d'une décision de refus de la part de la personne publique), le juge des comptes effectua, en l'espèce, une analyse également factuelle. La Cour des comptes vérifia donc que le caractère apparent du service n'était pas avéré, alors même qu'elle aurait pu (dû ?) s'arrêter à la volonté clairement exprimée par l'organe délibérant. En l'espèce, elle releva que les opérations n'étaient pas réalisées par les agents de la personne publique concernée dans l'exercice normal de leur activité sous les ordres de leur chef de service, que l'exercice de l'activité n'avait jamais été rempli par l'université, et considéra que les indices tels que, par exemple, l'utilisation des locaux ou la mention de l'association dans l'annuaire de l'université, n'étaient pas suffisants pour considérer que la mission était une mission de service public[603]. *A contrario* il peut donc être avancé que s'il y avait effectivement eu « service public apparent » dans cette espèce, le juge des comptes aurait considéré que les deniers étaient des deniers publics, alors même que l'université avait refusé de remplir la mission se rapportant à ces recettes[604].

---

[601] CRC Rhône-Alpes, 26 avril 2001, Lycée d'enseignement professionnel de Domène, *RFDA*, 2002, p. 604 ; pour une référence directe du juge des comptes à la notion d'apparence vis-à-vis des tiers, Cour des comptes, 12 novembre 1959, Régie municipale d'électricité de Lure, *Rec. Cour des comptes*, p. 40.

[602] Cour des comptes, 12 novembre 1959, Comptable centralisateur de la régie municipale d'électricité de Lure, *Rec. Cour des comptes*, p. 40.

[603] Cour des comptes, 5 juillet 1999, Association centre international d'études françaises (ACIEF) et l'université de Nice, *Rec. Cour des comptes*, p. 61 ; pour une jurisprudence antérieure et contraire : Cour des comptes, 9 février 1956, Hôpital de Pithiviers, *Rec. Cour des comptes*, p. 20.

[604] Pour une opinion contraire, **LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.)**, note sous Cour des comptes, 5 juillet 1999, Association centre international d'études françaises (ACIEF) et l'université de Nice, *Rev. Trésor*, 2000, pp. 200 et 201 ; également *GAJF*, ouvrage précité, n° 36-9.

Pour établir qu'une activité est un service public, le juge des comptes va, dans un premier temps, vérifier quelle qualification l'autorité publique a donné de cette activité. Dans le silence des textes, et en l'absence de toute manifestation de volonté exprimée en ce sens par la personne publique, le juge financier n'exclut pas pour autant que l'activité considérée puisse être un service public. S'il en était autrement, il prendrait le risque de voir sa compétence juridictionnelle restreinte.

Au contraire, le juge des comptes considère qu'il lui revient, pour déterminer l'exacte étendue de sa compétence, d'aller au-delà des seules qualifications opérées par les autorités publiques. Il met dès lors en évidence l'existence d'indices, et apprécie si ceux-ci sont suffisamment concordants pour que l'activité puisse être qualifiée de service public. En particulier, ces indices seront suffisants dans la mesure où ils démontreront que l'activité a effectivement l'apparence d'un service public.

La recherche de l'existence d'un « service public apparent » permet ainsi au juge des comptes d'étendre le plus largement possible sa compétence. Il n'hésite d'ailleurs pas, à cette occasion, à faire prévaloir cette apparence sur le refus, exprimé par la personne publique à laquelle les deniers sont rattachés, de créer un service public pour l'activité considérée.

Pour déterminer l'étendue de sa compétence, le juge des comptes doit effectuer des qualifications qui relèvent classiquement du juge administratif. Dans la mesure où il n'est compétent que pour contrôler des deniers publics, il doit dès lors s'assurer de la qualité de ces derniers. Or, des deniers ne pourront être publics s'ils ne peuvent se rattacher, d'un point de vue organique, à une personne publique, ou d'un point de vue fonctionnel à une activité de service public. Ainsi, le juge des comptes doit être en mesure d'identifier le caractère effectivement public d'un établissement, la subordination, et donc l'absence d'autonomie, d'une personne privée vis-à-vis d'une personne publique, ou encore l'existence d'un service public.

Des qualifications administratives devront encore être assurées par le juge financier lorsqu'il s'agit pour lui de déterminer les textes applicables au contrôle qu'il doit effectuer.

SECTION 2 – DES QUALIFICATIONS ADMINISTRATIVES OPEREES PAR LE JUGE FINANCIER POUR DETERMINER LES TEXTES APPLICABLES

Les textes dont le juge financier doit assurer l'application dans le cadre de ses contrôles peuvent dépendre de la qualification de l'organe ou de la qualification de l'acte qui font l'objet dudit contrôle. Dans la mesure où des dispositions s'appliquent spécifiquement à un organe ou à un acte, ces qualifications constituent alors un préalable nécessaire à l'exercice de ses compétences par le juge financier. Deux hypothèses illustrent principalement ces interventions à l'occasion desquelles le juge financier adopte des attitudes de juge administratif.

D'une part, le juge financier doit, face à un établissement public, vérifier à quelle catégorie celui-ci appartient (§1). D'autre part, face à un contrat, le juge financier devra faire la distinction entre délégation de service public et marché public dans la mesure où s'appliquent à ces deux formes de conventions des règles sensiblement différentes (§2).

§1 – La détermination par le juge financier de la catégorie d'un établissement public

Le juge financier va déduire de la catégorie de l'établissement public contrôlé quels sont les textes qui sont applicables à ce dernier. Pour cette raison, il doit distinguer établissement public local et établissement public national. Peuvent ainsi dépendre de cette qualification, l'application, par le juge financier, de règles de droit administratif général. Par exemple, le code des marchés publics ne s'applique pas aux établissements publics nationaux industriels et commerciaux[605], alors que les établissements publics locaux à caractère industriel et commercial sont soumis au code des marchés publics[606]. Mais la question du caractère local ou national d'un établissement public se pose principalement pour établir quel est le juge compétent au sein même de la juridiction financière. La loi du 2 mars 1982 a en effet, par la création des Chambres régionales des comptes, mis en place, au sein de la juridiction financière, un juge disposant d'une compétence locale (A). De plus, il devra

[605] Article 2 du code des marchés publics.

[606] Voir les conclusions du Parquet sur Cour des comptes, 14 janvier 1998, Régie départementale des transports de l'Ain, *Rec. Cour des comptes*, p. 10 ; ainsi, le juge des comptes pouvait, avant 2003, mettre en débet le comptable public d'un établissement public local au motif qu'il n'avait pas produit un marché alors que les seuils de passation étaient dépassés, ce qui lui était impossible d'exiger du comptable public d'un établissement public national (Cour des comptes 14 novembre 2002, Caisse de crédit municipal de Nice, *Rev. Trésor*, 2003, p. 550).

s'assurer du caractère industriel et commercial ou du caractère administratif d'un établissement public pour déterminer les dispositions textuelles qui lui sont applicables (B).

A – La distinction opérée par le juge financier entre un établissement public local et un établissement public national

La question du juge compétent au sein de la juridiction financière se pose dès lors que plusieurs niveaux de la juridiction remplissent les mêmes missions[607], à savoir contrôle des comptes et contrôle de la gestion. Ainsi, afin de mettre en évidence qui de la Cour des comptes ou d'une Chambre régionale des comptes est compétente, le juge financier devra parfois rechercher si l'établissement public, qui fait l'objet du contrôle ou qui est à l'origine d'un concours financier apporté à une personne de droit privé, a un caractère national ou local.

La Cour des comptes refusera ainsi de juger les comptes d'un établissement public Mahorais (en l'espèce une caisse de prévoyance à Mayotte) au motif que cette structure constituait un établissement public local[608]. De même, infirmant en cela le jugement de la Chambre régionale des comptes, la Cour considérera qu'il n'était pas de sa compétence de juger les comptes de l'office des postes et télécommunications de la Nouvelle-Calédonie puisque son caractère national ne pouvait être reconnu[609].

Le juge financier s'appuiera sur les statuts de l'établissement public considéré pour déterminer son caractère local ou national (1). Dans l'hypothèse où les textes seraient équivoques sur ce point, il devra rechercher à quelle personne publique cet établissement est susceptible de se rattacher (2).

---

[607] La question de la répartition des compétences peut également se poser entre les Chambres de la Cour des comptes, mais la jurisprudence sur ce point est peu développée (pour un exemple cependant : Cour des comptes, 4 février 1999, Lycée « Comte de Foix » à Andorre, *Rev. Trésor*, 2000, p. 201 (la Cour des comptes a pu juger que le lycée d'Andorre pourtant situé en dehors du territoire français ne constituait pas un établissement culturel d'enseignement à l'étranger et qu'il relevait de la tutelle du Ministère de l'éducation nationale, et par conséquent de la compétence de la troisième chambre de la Cour).

[608] Cour des comptes, 27 juin 1995, Caisse de prévoyance sociale de Mayotte, *Rec. Cour des comptes,* p. 55.

[609] Cour des comptes, 15 décembre 1995, Office des postes et télécommunications de la Nouvelle-Calédonie, *Rec. Cour des comptes*, p. 111.

1 – Une analyse des statuts de l'établissement public par le juge financier

Dans le cas où les dispositions contenues dans les statuts de l'établissement concerné sont suffisamment explicites, elles permettront de déterminer de façon certaine le caractère local ou national de cet établissement. Le juge financier se réfère ainsi expressément aux termes des statuts, et fonde alors sur ceux-ci la répartition de compétence au sein de la juridiction financière.

Par exemple, la Cour des comptes a pu juger qu'un hôpital militaire constituait une annexe à l'hôpital *en vertu des termes mêmes de la convention* relative au fonctionnement de l'hôpital. Ce faisant, elle infirmait le jugement rendu par la Chambre régionale des comptes qui avait considéré que l'hôpital militaire était un service extérieur de l'Etat et ne pouvait donc ressortir de sa compétence[610]. La Cour des comptes a encore jugé qu'un centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ne pouvait être considéré comme un établissement public local puisque *ses statuts disposaient expressément* que le contrôle des comptes et de la gestion devaient être dévolus à la Cour des comptes et le contrôle budgétaire à la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France. La Cour des comptes était donc seule habilité à recevoir le serment du comptable public[611].

Le juge financier devra être attentif à toute modification des statuts sur ce point. Ainsi, la transformation, par la loi, d'un établissement public administratif national en établissement public départemental transfère la compétence antérieurement détenue par la Cour des comptes à la Chambre régionale des comptes territorialement concernée[612].

Le caractère local ou national d'un établissement public peut découler des dispositions statutaires de ce dernier lorsque celles-ci sont claires et précises. Dans le cas contraire, le juge financier est amené à déterminer à quelle personne publique se rattache l'établissement. Il appréciera alors les indices susceptibles de prouver les « rapports étroits » [613] entre une personne publique et l'établissement public considéré.

---

[610] Cour des comptes, 19 décembre 1991, MM. Bia et Hayard, comptables du centre hospitalier général de Chalons-sur-Marne, *Rec. Cour des comptes*, p. 122.
[611] Cour des comptes, 13 mars 2003, CNFPT, *Rev. Trésor*, 2003, p. 706 avec les conclusions du Ministère public, *RFDA*, 2004, p. 827.
[612] Conclusions du Parquet près la Cour n° 629, 24 septembre 2004, Rapport introductif au contrôle des agences départementales d'insertion d'Outre-Mer.

2 – La mise en évidence par le juge financier d'un lien de rattachement entre l'établissement public et une personne publique

Les statuts de l'établissement public peuvent manquer de clarté. Par exemple, ils peuvent contenir des dispositions contradictoires ne permettant pas une qualification certaine de l'établissement[614]. Dans une telle hypothèse, le juge financier établira, à l'instar du juge administratif de droit commun[615], à quelle personne publique, à savoir l'Etat ou une collectivité territoriale, se rattache l'établissement considéré afin de déterminer, respectivement, le caractère national ou local de ce dernier. La preuve de ce lien pourra être apportée sur différents fondements par le juge financier.

Tout d'abord, le lien de rattachement pourra procéder de la volonté exprimée par une personne publique de créer l'établissement.

C'est ainsi qu'alors même qu'une caisse de prévoyance sociale à Mayotte a été créée par arrêté du préfet, représentant de l'Etat central dans l'île, la Cour des comptes a jugé « qu'en rattachant sa propre décision aux décisions antérieures d'autorités locales, le préfet n'a pu que conférer à la caisse de prévoyance sociale de Mayotte la qualité d'établissement public local (…) ; qu'au demeurant, le préfet aurait été manifestement incompétent pour créer, à sa seule initiative, un établissement public national »[616].

Ensuite, pour prouver ce lien de rattachement, la Cour des comptes devra parfois vérifier l'existence de « rapports étroits » entre l'établissement public et la personne publique de tutelle découlant d'une association significative de la collectivité de rattachement à l'organe décisionnel de l'établissement.

Ainsi, la Cour des comptes a-t-elle jugé que le fait pour un conseil d'administration d'être composé du maire d'une commune et de trois adjoints, et le fait pour le maire d'être de droit le président du conseil d'administration, constituaient des rapports étroits entre l'établissement considéré et cette commune. L'établissement étant rattaché à une collectivité

---

[613] Cour des comptes, 28 septembre 1989, Corporation des part-prenants de la Fontaine Salées de Salies-de-Béarn, *Rev. Trésor*, 1990, p. 294.

[614] Voir par exemple les conclusions du Procureur général sur Cour des comptes, 15 décembre 1995, Office des postes et télécommunications de la Nouvelle-Calédonie, précité, *Rec. Cour des comptes*, p. 114.

[615] Conseil d'Etat, 29 novembre 1991, M. Crépin, *AJDA*, 20 décembre 1991, p. 919, et la note sur cet arrêt dans la Chronique générale de jurisprudence administrative, p. 889 ; sur le lien rattachement des établissements publics à une collectivité publique, voir **CHAPUS (R.)**, *Droit* administratif, ouvrage précité, n° 493.

territoriale, « la chambre régionale d'Aquitaine ne pouvait fonder son incompétence sur l'absence de lien de rattachement »[617].

Enfin, le lien de rattachement pourra être déduit de « rapports étroits » découlant d'un faisceau d'indices concordants. La Cour des comptes mettra par exemple en évidence l'étroitesse des liens existant entre le territoire de Nouvelle-Calédonie et un office des postes et télécommunications en soulignant que les ressources de l'office et les concours financiers avaient une origine essentiellement locale, que le pouvoir de décision était détenu par des élus locaux qui exerçaient au surplus le contrôle financier de l'établissement[618]. Le Parquet près la Cour a aussi pu avancer des considérations circonstancielles, notamment le cadre politique dans lequel l'établissement avait été créé à savoir « la volonté continue du législateur et, en dernier lieu, celle du peuple souverain (…) [qui] ont œuvré dans le sens d'un accroissement de l'autonomie financière, économique et politique de la Nouvelle-Calédonie »[619].

Dans la mesure où s'exprime ici le pouvoir d'appréciation du juge financier, il a pu se produire des divergences au sein de la juridiction financière. Qu'il s'agisse de divergences entre le Parquet et la Cour des comptes[620], ou entre cette dernière et les Chambres régionales des comptes[621], le caractère local ou national d'un établissement public ne va donc pas nécessairement de soi. Le juge financier assure donc ici un véritable travail de qualification, nécessaire préalable à l'exercice de sa mission.

Ces analyses tenant au caractère local ou national d'un établissement public se complètent utilement de vérifications se rapportant au caractère administratif ou industriel et commercial d'un établissement public.

---

[616] Cour des comptes, 27 juin 1995, Caisse de prévoyance sociale de Mayotte, précité.
[617] Cour des comptes, 28 septembre 1989, Corporation des part-prenants de la Fontaine Salées de Salies-de-Béarn, *Rev. Trésor*, 1990, p. 295.
[618] Cour des comptes, 15 décembre 1995, Office des postes et télécommunications de la Nouvelle-Calédonie, précité.
[619] Conclusions du Procureur général sur Cour des comptes, 15 décembre 1995, Office des postes et télécommunications de la Nouvelle-Calédonie, *Rec. Cour des comptes*, p. 115.
[620] Cour des comptes, 28 septembre 1989, Corporation des part-prenants de la Fontaine Salées de Salies-de-Béarn, *Rev. Trésor*, 1990, p. 294.
[621] Cour des comptes, 15 décembre 1995, Office des postes et télécommunications de la Nouvelle- Calédonie, précité.

B – La distinction opérée par le juge financier entre établissement public administratif et établissement public industriel et commercial

Le juge financier rappelle que du caractère administratif ou industriel et commercial d'un établissement public dépendent les règles qui seront applicables à celui-ci[622]. Il doit par conséquent distinguer ces deux formes d'établissements en s'assurant de la qualification exacte de l'établissement contrôlé. Il précise donc, face à un établissement public, la catégorie à laquelle celui-ci appartient (1). Si le juge financier justifie l'application d'un texte en indiquant la catégorie à laquelle appartient ce dernier, la jurisprudence financière demeure néanmoins laconique et peu développée quant aux critères de définition employés (2).

1 – La nécessité pour le juge financier de préciser la catégorie de l'établissement public contrôlé

Face à l'établissement public dont il assure le contrôle, le juge financier va préciser si celui-ci appartient à la catégorie des établissements publics administratifs ou à la catégorie des établissements publics industriels et commerciaux. Car de cette qualification pourra dépendre le régime applicable à l'établissement public considéré.

Ainsi en est-il pour déterminer quelles sont les règles comptables que le juge des comptes devra appliquer, puisque ces dernières peuvent varier selon ce critère. Par exemple, le délai de reddition des comptes d'un comptable public au juge des comptes[623] sera de huit mois pour les EPA[624] et de quatre mois pour les EPIC[625]. Par conséquent, le juge des comptes a pu souligner le caractère administratif des établissements publics nationaux d'enseignement afin de déterminer la date à laquelle les comptes devaient lui être remis par le comptable public, et donc afin d'en déduire quel était le point de départ de la période de retard pour cette production[626].

---

[622] Sur la compétence de la Cour des comptes pour contrôler « la totalité du secteur public industriel et commercial », **FABRE (F.J.)**, « La réforme de la Cour des comptes », *Rev. Adm.*, 1977, p. 42.
[623] Reddition obligatoire en vertu de l'article 57 du RGCP qui dispose que « les comptes des organismes publics sont produits au juge des comptes dans les délais déterminés pour chaque catégorie d'organismes publics ».
[624] Article 187 du RGCP.
[625] Article 221 du RGCP.
[626] Par exemple, Cour des comptes, Sieur A… ancien agent comptable des collèges d'enseignement secondaire de N…, de B… -sur-B… et du collège d'enseignement générale de D… - D… , *Rev.Trésor*, 1980, p. 484 ; voir aussi Cour des comptes, 5 mai 1982, Melle Juin, agent comptable du lycée d'enseignement professionnel Pierre Doriole, lycée Rompsay et du collège Beauregard, à La Rochelle, *Rec.Cour des comptes,* p. 327.

Egalement, la responsabilité du comptable public pour la reddition des comptes pourra purement et simplement être exclue car l'article 221 du règlement général de la comptabilité publique expressément déroger à l'article 17 de ce même décret qui dispose pourtant que les comptables publics « doivent rendre des comptes au moins une fois l'an ». L'article 221 du règlement général de la comptabilité publique précise en effet qu'il revient au Président du conseil d'administration des établissements publics industriels et commerciaux nationaux de transmettre le compte financier à la Cour des comptes. Par conséquent, le comptable d'un EPIC national ne peut être frappé d'une amende pour retard ou pour défaut de reddition des comptes[627].

Quant aux pièces justificatives qui doivent être produites, la liste de celles-ci dépend de la qualité de l'établissement. Le juge financier a ainsi relevé, à propos des chambres d'agriculture que leur « nature d'établissement public national administratif était bien établie », et qu'il appartenait dès lors au comptable public de s'assurer que les pièces justificatives produites pour le paiement considéré étaient effectivement celles se rapportant aux textes applicables à cette forme d'établissements[628].

Relevant le caractère administratif ou industriel et commercial d'un établissement public afin de justifier l'application de telle ou telle disposition textuelle, le juge financier ne donne cependant que peu d'indices quant aux modalités de cette qualification.

2 – Une jurisprudence laconique quant au choix des critères de distinction

Le juge financier ne développe pas les critères de distinction qu'il utilise pour qualifier un établissement public d'administratif ou d'industriel et commercial. Il se contente de déclarer qu'un établissement public appartient à l'une de ces deux catégories, et il en tire les conséquences quant aux textes applicables.

Hormis l'hypothèse dans laquelle la qualification est claire dans les textes ou dans la jurisprudence du juge administratif, le juge financier doit cependant rechercher cette

[627] Cour des comptes, 9 mars 2000, Agence pour la diffusion de l'information technologique, *RFDA*, 2001, p. 483 ; règle d'ailleurs également applicable aux GIP : Cour des comptes, 16 novembre 1994, Agent comptable du GIP RECLUS, précité ; Cour des comptes, 6 juin 2002, GIP « Contrat de ville de l'agglomération toulousaine », RFDA, 2004, p. 827 ; Cour des comptes, 21 juin 2006, Groupement d'intérêt public « Objectif Meuse », *Rev. Trésor*, 2007, p. 935.

[628] CRC Aquitaine, 23 octobre 1997, Chambre départementale d'agriculture des Pyrénées-Atlantiques, *Rev. Trésor*, 1998, p. 184.

qualification. Néanmoins, en l'absence de développements sur ce point dans la jurisprudence du juge des comptes, il est possible d'avancer que ce dernier s'appuie sur l'activité et les nécessités de la gestion de l'établissement considéré. De cette façon, seraient alors appliqués des critères comparables à ceux utilisés par le juge financier.

Ainsi, d'une part, l'article 151 du RGCP dispose en effet que « selon leur activité ou les nécessités de leur gestion, les établissements publics nationaux sont dits « à caractère administratif » ou à caractère industriel et commercial » ».

D'autre part, dans le cadre du contrôle de la gestion, le juge financier fait le lien entre la qualification d'un établissement public et la réalité du fonctionnement de l'établissement considéré. Ainsi, à propos de l'ONIC, la Cour des comptes a pu relever que « érigé en EPIC depuis l'origine, ses interventions sur le marché ne [cessaient] de décliner et les aides directes à la production [étaient] attribuées selon une procédure et des règles administratives, sur des ressources exclusivement publiques. L'ONIC se [comportait] donc en réalité comme un EPA »[629]. Le juge financier recourt alors, à cette occasion, aux critères précédemment évoqués et auxquels il est fait référence dans le RGCP.

La détermination de la catégorie d'un établissement public est un préalable nécessaire au contrôle de ce dernier par le juge financier dans la mesure où, de cette qualification, dépendront les textes applicables. Il s'agit donc de vérifier le caractère national ou local d'un établissement public afin d'établir, notamment, qui de la Cour des comptes ou des Chambres régionales des comptes sont compétentes au sein de la juridiction financière. Il s'agit encore d'établir le caractère administratif ou industriel et commercial de l'établissement considéré. L'exemple de l'application des règles comptables démontre effectivement que ces dernières sont sensiblement différentes selon les activités de l'organisme contrôlé.

Si cette jurisprudence du juge financier visant à s'assurer de la catégorie d'un établissement public ne peut être ignorée, elle reste somme toute peu abondante, et parfois même laconique. Les qualifications liées à la vérification des textes applicables se trouvent, au contraire, autrement illustrées, et peut-être autrement complexes, lorsqu'il s'agit de pour le juge financier de distinguer marchés publics et délégations de service public.

§2 – La distinction opérée par le juge financier entre un marché public et une délégation de service public

Simon FROMONT souligne que l'essentiel de l'effort de qualification des contrats pour la juridiction financière porte sur la distinction entre marchés publics et délégations de service public[630]. En effet, marchés publics et délégations de service public peuvent être facilement confondus[631]. Ce sont tous deux des contrats écrits, susceptibles d'être conclus pour l'exercice d'une mission de service public et disposant d'un caractère onéreux. Par conséquent, ni leur forme, ni leur finalité ne permettent de les différencier.

Or, ces deux catégories de contrats de l'administration ont des régimes juridiques sensiblement différents. Le juge financier doit par conséquent pouvoir les différencier avec certitude, d'autant plus qu'il est confronté aux contrats dans le cadre de ses différentes missions. Ainsi, lors du contrôle des conventions confié aux Chambres régionales des comptes ou lors du contrôle de la gestion, le juge financier vérifiera, dans le cas où il existerait des incidences sur la gestion de la collectivité, que les obligations prévues par les textes et auxquelles sont soumis les parties au contrat ont effectivement été respectées, obligations variables selon le contrat considéré[632]. Et lors du jugement des comptes, la nature des pièces justificatives d'un paiement qui doivent accompagner le compte du comptable public variera selon la catégorie à laquelle appartient le contrat à l'origine de la dépense. Le Parquet près la Cour souligne ainsi que « selon la réponse qui sera donnée à la nature juridique des relations contractuelles (..), les pièces justificatives nécessaires pour justifier les paiements sont sensiblement différentes (…) » [633].

Pour effectuer la distinction entre marchés publics et délégations de service public, le juge financier s'appuie sur le critère classiquement utilisé par le juge administratif : le mode

---

[629] Cour des comptes, Rapport public annuel pour 2003, http://www.ccomptes.fr, p.81.

[630] **FROMONT (S.)**, *Le droit des marchés publics à l'épreuve du droit public financier*, Thèse, Lille, 2001, p. 492.

[631] Voir **DELVOLVE (P.)**, « Les contradictions de la délégation de service public », AJDA, 1996, p. 681 ; Cour des comptes, 10 janvier 2001, Rapport public, p. 730, *Rec. Cour des Comptes,* 2000, p. 243 ; **LINDITCH (F.)**, *Le droit des marchés publics*, Connaissance du droit, 3ème édition, Dalloz, 2004, p. 18 à 23 ; **PASTOR (J.M.)**, « La distinction délicate entre marchés publics et délégations de service public au regard de la notion de risque », *AJDA*, 2009, p. 1129.

[632] Pour un rappel de la distinction entre les obligations issues d'un marché et celles issues d'une délégation de service public, voir Cour des comptes, 10 janvier 2001, Rapport public, p. 730, *Rec. Cour des Comptes,* 2000, p. 243.

[633] Conclusions sur Cour des comptes, 27 mai 2004, Commune de Bruay-la-Buissière, *Rev. Trésor,* 2005, p. 307 ; voir également Cour des comptes, 6 décembre 2001, Commune de Béthune, *Rev. Trésor,* 2003, p. 216, avec les conclusions du Parquet, p. 217.

de rémunération du cocontractant de l'administration (A). D'usage apparemment simple, ce critère s'avère cependant ne pas être d'une mise en œuvre toujours aisée, et confronte alors le juge financier à de véritables incertitudes (B).

A – Le recours par le juge financier au critère classique de distinction : le mode de rémunération du cocontractant de l'administration

Le juge financier s'appuie sur le critère dégagé par la jurisprudence administrative pour différencier une délégation de service public et un marché public, à savoir le mode de rémunération du cocontractant de l'administration. Classiquement, deux modalités de rémunérations doivent ainsi être respectivement distinguées : les redevances prélevées sur les usagers et le prix payé par la personne publique (1). La jurisprudence a néanmoins affiné le critère de distinction. En effet, il ne sera tenu compte des redevances prélevées que dans la mesure où celles-ci constituent l'élément substantiel de la rémunération du cocontractant (2).

1 – Deux modes de rémunération à distinguer : les redevances prélevées sur les usagers et le prix payé

Le juge administratif, pour différencier les délégations de service public des marchés publics s'appuie sur les modalités de rémunération du cocontractant qui peuvent être de deux types. La délégation de service public se caractérisera ainsi par une rémunération du cocontractant correspondant à des cotisations prélevées sur les usagers du service considéré. L'existence d'un marché public sera quant à elle constituée si un prix est payé au cocontractant de l'administration. En cela, le juge administratif applique ainsi le code des marchés publics qui dispose, dans son article 1er, que « Les marchés publics sont des contrats conclus à titre onéreux (…) par les personnes morales de droit public (…) pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services ».

Le Conseil d'Etat a ainsi jugé qu' « un contrat, quel qu'en soit l'objet, qui ne prévoit pas que le cocontractant de l'administration perçoit sur les usagers avec lesquels il noue ainsi des relations contractuelles, *des redevances* pour service rendu, ne peut être qualifié de concession de service public »[634].

[634] Conseil d'Etat, 11 décembre 1963, Ville de Colombes, *Rec*., p. 612 ; Conseil d'Etat, 26 novembre 1971, Société industrielle municipale et agricole de fertilisants chimiques et de récupération, *Rec*., p. 723.

Le juge financier fait application de la jurisprudence administrative en la matière. Une Chambre régionale des comptes a ainsi pu estimer, par exemple, qu'un contrat ne pouvait être qualifié de délégation de service public, puisque l'entreprise tirait ses recettes d'un prix payé par la collectivité publique contractante, et non de redevances perçues sur les usagers du service[635].

Pour autant, la jurisprudence administrative a par la suite précisé que les redevances perçues par le cocontractant de l'administration ne pouvaient constituer un critère de qualification d'une délégation de service public que dans la mesure où elles étaient effectivement un élément substantiel de la rémunération du cocontractant.

2 – Une précision tenant aux redevances prélevées : l'obligation d'une rémunération substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation

Pour qu'un contrat soit une délégation de service public, il faut, certes, que le cocontractant de l'administration se rémunère sur les résultats de l'exploitation. Mais il faut également que cette rémunération soit substantiellement assurée par ces résultats. Précisant ainsi sa jurisprudence, le juge administratif considérait dès lors que le cocontractant de l'administration devait accepter de courir un risque financier[636]. Le législateur a d'ailleurs repris cette interprétation. Ainsi, l'article L1411-1 du code général des collectivités territoriales[637] dispose qu' « une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service ».

Tel le juge administratif, le juge financier vérifiera par conséquent que cette rémunération issue de redevances sur les usagers est substantielle, c'est-à-dire non négligeable. La Chambre régionale des comptes de Bourgogne a ainsi pu rappeler que les

[635] CRC Picardie, 19 avril 2002, Avis de contrôle des conventions, *Rec. Cour des Comptes*, p. 185 : la société « ne reçoit aucune rémunération liée aux résultats de l'exploitation ; qu'en conséquence, la convention susvisée ne peut être qualifiée de délégation de service public ».
[636] Pour la nécessité d'une *rémunération substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation* : CE, 15 avril 1996, Préfet des Bouches-du Rhône c/ Commune de Lambesc, *req*. n° 168325, *AJDA* 1996, p. 806.
[637] Tel qu'issu de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001, *dite Loi MURCEF, mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier*, JO du 12 décembre 2001, p. 19703.

contrats de prestation de service en vertu desquels le prestataire ne tire pas substantiellement sa rémunération des usagers doivent être soumis au code des marchés publics[638].

Ce caractère substantiel prouve alors l'existence d'un risque encouru par le cocontractant de la personne publique dans le cadre de l'exploitation de ce service. Le contrôle de la gestion donne alors régulièrement au juge financier l'occasion de rappeler cette obligation aux personnes publiques. La Cour des Comptes insiste ainsi, dans son rapport public, sur la nécessité de prendre en compte l'existence d'un tel risque lié à l'exploitation du service comme condition de l'existence d'une délégation de service public[639]. La Chambre régionale des comptes de Bretagne a également précisé qu'une délégation de service public était un contrat prévoyant « une exploitation aux risques et périls de l'exploitant »[640]. De même, la Chambre régionale des comptes de Champagne - Ardennes a eu l'occasion de souligner que « la notion de risque est indissociable de la notion de délégation de service public »[641]. Et la Chambre régionale des comptes de Haute-Normandie a rappelé que l'absence d'exploitation d'un ouvrage à ses seuls risques et périls rendait incompatible le plan de financement avec le régime concessif pourtant choisi par les parties[642].

Mettant en œuvre le critère dégagé par le juge administratif pour distinguer délégations de service public et marchés publics, le juge financier doit donc s'assurer des modalités de rémunération du cocontractant de l'administration. A cette occasion, il se trouve ainsi confronté aux difficultés engendrées par la mise en œuvre de ce critère.

B – Le juge financier confronté aux difficultés de mise en œuvre du critère de distinction

L'observation de la jurisprudence démontre des hésitations quand il s'agit d'appliquer le critère de distinction entre délégations de service public et marchés publics, à savoir la

---

[638] CRC Bourgogne, Rapport d'observations définitives, 30 octobre 2000, Commune de Cosne-Cours-sur-Loire, http://www.ccomptes.fr : idem CRC Picardie, Avis de contrôle des conventions, 19 avril 2002, *Rec. Cour des Comptes* p.185, *RFDA* 2005, p. 668.

[639] Cour des comptes, 7 janvier 1999, Rapport public, La gestion déléguée du service public communal de la restauration collective en Ile-de-France, *Rec. 1998,* p. 246 ; Cour des comptes, 10 février 2004, Rapport public, Le service public communal de la restauration collective de PACA : l'équilibre entre les intérêts de la collectivité délégante et ceux du délégataire, *Rec. Cour des comptes*, 2003, p. 378.

[640] CRC Bretagne, Rapport d'observations définitives, 4 juillet 2002, Président du syndicat mixte des ports et des bases nautiques du Morbihan, à Vannes, *Rec. Cour des comptes*, p. 220, *RFDA* 2005, p. 668.

[641] CRC Champagne - Ardennes, Lettre d'observations de gestion, 29 septembre 2000, District de Reims, http://www.ccomptes.fr.

[642] CRC Haute-Normandie, Rapport d'observations définitives, 11 décembre 2000, Commune de Grand-Couronne, p. 5.

rémunération du cocontractant de l'administration. Ces incertitudes existent pour déterminer les modalités d'application tant dans le cadre d'une délégation de service public (1), que dans le cadre d'un marché public (2).

1 – Le juge financier face aux incertitudes tenant à la détermination du mode de rémunération dans le cadre d'une délégation de service public

Pour qualifier une délégation de service public et la différencier d'un marché public, le juge financier doit s'assurer que le cocontractant est rémunéré substantiellement sur les résultats de l'exploitation du service, et que cette exploitation se fait aux risques et périls du délégataire.

Cependant, le caractère substantiel et la notion de risque d'exploitation sont des éléments qui demeurent dépendants des contingences de l'espèce considérée, et donc en tant que tels susceptibles d'interprétations par les juges[643]. Certes, quand la quasi-totalité de la rémunération provient de fonds d'origine publique, il ne fait aucun doute que le contrat ne pourra pas être une délégation de service public[644]. Par contre, il est des cas où trancher paraît beaucoup moins évident. Le juge financier est ainsi confronté aux incertitudes tenant au caractère substantiel (1 – 1), mais également à la notion de risque d'exploitation du service considéré (1 – 2).

1 – 1 – Les incertitudes tenant à la détermination du caractère substantiel

Le juge financier va devoir déterminer quel pourcentage de la rémunération du cocontractant doit être issu des recettes de l'exploitation du service délégué pour que le caractère substantiel de celles-ci soit avéré.

---

[643] Ce qui peut expliquer une attitude parfois prudente du juge financier : la Cour des Comptes a souligné l'incompétence des Chambres régionales des comptes pour opérer des requalifications de contrats dans le cadre de ses contrôles a posteriori (voir Cour des comptes, 10 janvier 2001, Les délégations de service public : les clauses financières et la notion de risques et périls, Rapport public, p. 730, *Rec. Cour des Comptes*, 2000, p. 243). Il s'agit sans doute plutôt ici de ne pas froisser la susceptibilité des élus locaux car il a pu se produire que certains d'entre eux contestent cette compétence au juge financier (Cour des comptes, Rapport public annuel pour 1991, La réalisation du centre international de football du Haillan, p. 291 et la réponse du maire de Bordeaux) en insistant sur le fait que les chambres ne font que « soulever les ambiguïtés de certaines situations » au regard des critères jurisprudentiel.

[644] CRC Rhône-Alpes, 24 septembre 1999, Lettre d'observation de gestion, Département de la Loire, http://www.ccomptes.fr : en l'espèce, une rémunération d'origine publique à près de 100 %.

Il a ainsi pu considérer que des recettes d'exploitation représentant plus de 30 % de la rémunération du cocontractant sont suffisantes pour qualifier le contrat de délégation de service public, et ce alors même que la collectivité publique verse à l'entreprise une subvention assimilable à un prix[645]. En cela, il reprenait une jurisprudence du juge administratif de droit commun selon laquelle « la part des recettes autres que celles correspondant au prix payé par le syndicat mixte du traitement des ordures ménagères Centre ouest Seine – et – Marnais devait être environ de 30 % de l'ensemble des recettes perçues par le cocontractant du SMITOM ; que dans ces conditions, la rémunération prévue pour le cocontractant du SMITOM était substantiellement assurée par le résultat de l'exploitation du service (…) »[646].

Néanmoins, dans la mesure où aucun texte n'impose ce pourcentage, le juge apprécie donc chaque contrat au cas par cas. Il dispose, par conséquent, d'une marge d'appréciation de ce pourcentage. Rien ne permet donc d'affirmer que ces 30 % constituent la limite à ne pas franchir. Comme le remarquait en 2003 le Ministre de l'Intérieur de l'époque, dans le cadre d'une réponse ministérielle à l'Assemblée nationale, « le critère de rémunération apparaît comme difficile à appliquer pour définir une délégation de service public car il dépend de l'appréciation du juge au cas par cas (…) d'autres arrêts du Conseil d'Etat [autres que celui du 30 juin 1999, SMITOM, précité] ont fixé cette rémunération à 20 % ou encore 10 % »[647].

Les incertitudes entourant la détermination du caractère substantiel des recettes d'exploitation se doublent d'incertitudes tenant à la détermination d'un risque d'exploitation auxquelles le juge financier se trouve ainsi encore confronté.

1 – 2 – Les incertitudes tenant à la détermination d'un risque d'exploitation

Le risque d'exploitation découle, en principe, d'une rémunération tirée substantiellement des recettes de l'exploitation du service[648]. Mais dans certains cas,

[645] CRC Ile-de-France, 9 mai 2001, avis de contrôle des conventions, *Rec. Cour des comptes*, p.197, *RFDA* 2004, p. 827.
[646] Conseil d'Etat, 30 juin 1999, Syndicat Mixte du Traitement des Ordures Ménagères Centre Ouest Seine – et - Marnais, *req.* n° 198147.
[647] Réponse du Ministre de l'intérieur, *JOAN* 5 mai 2003, p. 3527.
[648] CRC Ile-de-France, 9 mai 2001, Avis de contrôle des conventions, *Rec. Cour des comptes*, p. 197, *RFDA* 2004, p. 827.

l'existence même d'une rémunération dont le montant dépend de façon substantielle des recettes prélevées sur les usagers du service délégué ne fait que présumer d'une exploitation aux risques et péril du délégataire. Cette présomption pourra ainsi être renversée. Le juge financier se livre pour ce faire à une analyse générale de l'exécution de la convention de délégation.

Par exemple, et alors même que la rémunération de l'entreprise privée est prélevée sur les résultats de l'exploitation, le juge financier a pu considérer que ce service n'était pas exploité aux risques et périls du cocontractant au regard des modalités de calcul de la redevance versée à la ville par ce dernier[649]. Ou encore, une société chargée d'assurer le transport de personnes handicapées pour le compte d'une association délégataire d'une collectivité publique ne supporte aucun risque d'exploitation si la totalité du coût des charges de services (notamment l'amortissement de véhicules, les emprunts contractés pour l'achat des véhicules, le salaire des conducteurs) est payée par le district déléguant, et ce alors même qu'il y a déduction des recettes des usagers[650]. Le juge financier considère, en l'espèce, que la société agit comme un gérant et applique alors expressément la jurisprudence administrative selon laquelle un contrat de gérance est un marché public de prestation de service, et non une délégation de service public[651].

Autrement dit, si les recettes de l'exploitation représentent effectivement un pourcentage important de la rémunération du cocontractant, le juge financier ne se contentera pas de cet élément pour qualifier le contrat de délégation de service public. Il recherchera de quelle façon cette rémunération est complétée. Il vérifiera alors en quoi ce complément de rémunération permet de faire disparaître tout risque lié à la part de la rémunération provenant des redevances prélevées sur les usagers.

De plus, le juge financier tient compte d'éventuelles évolutions des clauses du contrat, au cours de son exécution, évolutions qui pourraient avoir une incidence sur le risque encouru par l'exploitant. Par exemple, il a eu l'occasion de préciser qu'un contrat avait changé de qualification suite à la signature d'un avenant ayant affranchi le cocontractant de l'administration des conditions d'équilibre financier du contrat. Ce dernier ne supportant plus

[649] CRC Ile-de-France, 4 avril 2001, Avis de contrôle des conventions, *Rec. Cour des comptes*, p. 180, *RFDA* 2004, p. 826.
[650] CRC Champagne - Ardennes, 29 septembre 2000, Lettre d'observations définitives, District de Reims, http ://www.ccomptes.fr.
[651] Conseil d'Etat, 7 avril 1999, Commune de Guilherand-Granges c/Cie générale des eaux, *req*, n° 156008.

aucun risque financier, le contrat ne répondait plus aux conditions posées par la jurisprudence pour être considéré comme une délégation de service public[652].

Particulièrement attentif à la mise en œuvre du critère de qualification des délégations de service public, le juge financier se trouve alors confronté, à l'instar du juge administratif, aux difficultés, et donc aux incertitudes que celle-ci peut engendrer. Déterminer si les recettes d'exploitation constituent l'élément substantiel de la rémunération nécessite déjà de sa part une appréciation des clauses du contrat. Au-delà, s'assurer que ce caractère substantiel prouve effectivement que l'exploitation se fait aux risques et périls du délégataire oblige le juge financier à analyser et à apprécier l'ensemble des éléments de rémunérations du cocontractant de l'administration.

Ces incertitudes, observées pour la qualification d'une délégation de service public, se doublent de difficultés certaines lorsqu'il s'agit de s'assurer de l'existence d'un marché public.

2 – Les incertitudes tenant à la détermination du mode de rémunération dans le cadre d'un marché public

Classiquement, la notion de prix payé constituait le critère de qualification d'un marché public. Le prix payé était une notion *a priori* simple à vérifier : il s'agissait du versement d'une somme d'argent par la personne publique à son cocontractant. Néanmoins, un tel critère pouvait présenter un certain inconvénient. En effet, en l'absence de prix payé, le contrat n'était pas un marché public. Il échappait dès lors au formalisme strict de cette catégorie de contrats prévu tant pour leur passation que pour leur exécution.

Face à ce risque, la jurisprudence se devait d'évoluer, ce que fit le juge administratif à propos des contrats de mobilier urbain[653]. Désormais, l'absence apparente d'un prix payé au cocontractant ne fera donc pas obligatoirement obstacle à la qualification d'une convention en marché public. Le juge administratif a depuis confirmé sa position. Par exemple, à propos de

---

[652] CRC PACA, 18 janvier 2001, Avis de contrôle des conventions, *Rec. Cour des comptes*, p. 154, *RFDA* 2004, p. 827.

[653] CAA de Paris, 26 mars 2002, Société J.C. Decaux, *req*, n° 97PA03073 confirmé par Conseil d'Etat, 4 novembre 2005, Société J.C. Decaux, *Rec.*, p. 478, avec les conclusions du Commissaire du Gouvernement **Didier CASAS** du 8 juillet 2005, *Rec.*, pp. 480 et suivantes, www.achatpublic.com, 12 juillet 2005, note **BELLEUVRE (C.)** *AJDA*, 2006, p. 120, note **MENEMENIS (A.)** ; TA de Paris, 25 juillet 2005, Société Giraudy, *req*, n° 0511386/6-5, note **S.B.,** *AJDA*, 2005, p. 1598 ; **DREYFUS (J.D.)**, « L'application du code des marchés publics aux contrats de mobilier urbain », *AJDA* 2002, p. 519 ; **BRENET (F.)**, « la qualification des contrats de mobilier urbain : nouvelles précisions », *RFDA,* 2003, p. 252.

recettes publicitaires générées par l'édition d'un bulletin municipal abandonnées par une commune au profit de son cocontractant chargé de cette édition[654], ou encore de l'existence de rémunérations proportionnelles au service rendu[655]. Cette jurisprudence est, de plus, confortée par le code des marchés publics qui dispose désormais dans son article 1er que les marchés publics sont des contrats passés *à titre onéreux*.

Le Procureur près la Cour des Comptes s'est ainsi référé à une réponse ministérielle[656] selon laquelle « un marché public s'analyse comme la fourniture d'une prestation de service, de travaux ou de biens (…) *moyennant rémunération (sous forme de prix ou de contre-prestation)* ». Le Ministère public considérait donc cette définition comme applicable au juge financier.

Ce dernier devait dès lors appliquer ce critère, et vérifier, en l'absence d'un prix payé, l'existence éventuelle d'une contre-prestation. Ainsi, la Cour des Comptes a-t-elle jugé qu'une prestation assortie d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public exigeait la conclusion d'un marché[657]. Il n'y a pas ici à proprement parler de prix payé par la personne publique, mais une rémunération du service fourni par l'entreprise (en l'espèce, la mise à disposition d'abribus pour les transports publics) sous la forme d'une contre-prestation (notamment l'autorisation d'occupation du domaine public). Comme le soulignent le Parquet[658], ainsi que la doctrine[659], la Cour des comptes applique ici la jurisprudence du juge administratif de droit commun : si la personne publique ne donne pas d'argent, elle accorde à son cocontractant quelque chose qui en vaut[660].

Pour déterminer les textes applicables à l'occasion des contrôles qu'il assure, le juge financier doit opérer des qualifications qui touchent, d'une part, aux établissements publics, d'autre part, aux contrats passés par l'administration.

Face à un établissement public, le juge financier vérifiera la catégorie à laquelle celui-ci appartient. Du caractère local ou national de l'établissement dépendra en effet la répartition

---

654 CAA de Paris, 11 octobre 1994, Ed. Tennog c/Commune de Houilles, *req*. n° 93PA01072.
655 Conseil d'Etat, 7 avril 1999, Commune de Guilherand-Granges, *req*. n° 156008.
656 Réponse ministérielle n° 39241, JOAN du 21 août 2000, p. 4979, citée dans les Conclusions du Parquet du 23 mai 2004, sur Cour des comptes, 27 mai 2004, Commune de Bruay-la-Buissière, précitées, p. 307.
657 Cour des comptes, 6 décembre 2001, Commune de Béthune, *Rev. Trésor*, 2003, p. 216.
658 Conclusions du Parquet sur Cour des comptes, 6 décembre 2001, Commune de Béthune, *Rev. Trésor,* 2003, p. 218.
659 **LASCOMBE (M.) et VANDENDRIESSCHE (X.)**, note sur Cour des comptes, 6 décembre 2001, Commune de Béthune, *Rev. Trésor,* 2003, p. 216.

de compétence au sein de la juridiction financière. Du caractère industriel et commercial ou administratif de l'établissement dépendront les règles comptables dont le juge doit assurer le respect. Confronté aux contrats de l'administration, la principale difficulté relèvera de la distinction entre les délégations de service public et les marchés publics.

Qu'il s'agisse des établissements publics ou des contrats, la jurisprudence financière montre que le juge financier recourt aux mêmes critères que ceux employés par le juge administratif. Pour autant, ces critères doivent être interprétés au cas par cas. L'application de ceux-ci laisse donc une marge d'appréciation au juge financier, ce qui l'autorise alors à adopter des attitudes de juge administratif.

Le juge financier doit opérer des qualifications relevant du champ administratif, autrement dit des qualifications non spécifiquement financières : soit qu'il doive déterminer l'étendue de sa compétence, soit qu'il doive vérifier les textes applicables aux opérations considérées, textes dont il lui revient dès lors d'assurer le respect. Certes, ces qualifications n'interviennent que subsidiairement. Mais elles n'en constituent pas moins un préalable nécessaire à l'exercice des missions du juge financier lorsque le travail de qualification n'a pas antérieurement été fait par le juge administratif.

Le champ d'intervention du juge financier est ici particulièrement large. Il touche en effet, principalement, les notions d'établissement public, de service public, d'association para-administrative, de délégation de service public et de marché public. De plus, si le juge financier utilise des critères identiques à ceux dont use le juge administratif, il dispose néanmoins d'un pouvoir d'interprétation, d'appréciation, voire de définition de ces critères. Au travers de la technique du faisceau d'indices, il lui revient de vérifier la concordance de ceux-ci et le poids de chacun d'eux (pour les établissements publics, le service public et les associations para-administratives). Il doit de plus, parfois, déterminer ce que recouvrent certaines notions (contre-prestation pour les marchés publics, caractère substantiel pour les délégations de service public).

Par conséquent, tant au regard de l'étendue de ses interventions en la matière, que des modalités de celles-ci, le juge financier se fait ici encore juge administratif.

---

[660] Conclusions du Commissaire du Gouvernement **CASAS** du 8 juillet 2005 précitées.

CONCLUSION DU TITRE 2

Préalablement à l'exercice de ses missions, le juge financier doit parfois opérer certaines qualifications. Ces vérifications sont nécessaires car elles peuvent conditionner l'étendue de la compétence du juge financier. Ce travail de qualification s'impose également à ce dernier pour établir les textes applicables à une opération dont il doit assurer le contrôle.

Ces qualifications peuvent intervenir dans le champ spécifiquement financier : il s'agit de vérifier la qualité obligatoire d'une dépense à l'occasion du contrôle budgétaire local. Elles peuvent également intervenir en dehors de ce champ, et plus particulièrement dans le champ cette fois spécifiquement administratif, tant à l'occasion du jugement des comptes que du contrôle de la gestion : il s'agit alors de mettre en évidence l'existence d'un service public, d'une association para-administrative, d'une délégation de service public, d'un marché public ou encore d'un établissement public.

En matière de qualification, le juge financier est influencé par la jurisprudence administrative. En effet, il utilise, avec la même constance, les critères auxquels le juge administratif de droit commun a habituellement recours. Pour une qualification en matière administrative, le juge des comptes a pu ainsi souligner, qu'un établissement ne présentait « aucun des critères principaux qui caractérisent, *d'après la doctrine et la jurisprudence du Conseil d'Etat*, les personnes morales de droit public »[661].

Ce constat peut également être fait lorsqu'il s'agit de déterminer le caractère obligatoire d'une dépense. Les Chambres régionales des comptes, à l'occasion du contrôle budgétaire local, ont en effet souscrit à la notion de dette exigible telle que définie par le Conseil d'Etat. Elles « ont [ainsi] eu le souci de calquer l'étendue de leur compétence sur celle dont disposait le représentant de l'Etat avant 1982, et qui avait été clairement définie par le Conseil d'Etat »[662].

Le caractère de juridiction administrative spécialisée du juge financier n'emporte donc pas de spécificités quant au choix des critères de qualification appliqués par ce dernier.

---

[661] CRC Lorraine, 8 octobre 1991, Maison des orphelines de Nancy, *Rec. Cour des comptes*, p. 88.

[662] **FABRE (F.J.)**, Commentaire sous Conseil d'Etat, 23 mars 1984, Organisme de gestion des écoles catholiques de Couëron, *GAJF*, p. 61.

Le juge financier ne trouve cependant, dans la jurisprudence administrative, qu'une source d'inspiration, dans la mesure où l'application de ces critères lui laisse un véritable pouvoir d'interprétation et d'appréciation de ceux-ci.

D'une part, pour vérifier le caractère obligatoire d'une dépense, les Chambres régionales des comptes ne peuvent se limiter à un simple constat de l'existence de celles-ci. En effet, le caractère exigible d'une dette découle d'un engagement de la collectivité territoriale et de l'absence de contestation sérieuse de cette dette. Le juge financier se trouve alors, notamment, confronté à des questions de légalité et d'applicabilité de l'acte d'engagement. Quant aux dépenses obligatoires par détermination de la loi, leur mise en évidence laisse encore persister certaines difficultés : ces dépenses ne sont pas toujours énumérées de façon limitative, et les dispositions législatives peuvent ne pas suffire à elles seules pour imposer l'inscription de la dépense au budget de la collectivité considérée.

D'autre part, pour assurer les qualifications administratives, le juge financier utilise la technique du faisceau d'indices. Il doit ainsi mettre en évidence les indices démontrant ou infirmant la qualification considérée, s'assurer du poids respectif de chacun de ces indices, et enfin vérifier que leur concordance est suffisante pour que la qualification soit avérée. Le juge financier dispose alors, à cette occasion, d'une large marge d'appréciation.

Au regard de l'étendue des qualifications que le juge financier peut être amené à effectuer, et des contrôles que ces qualifications imposent (contrôle de légalité, interprétations de la législation, et appréciation des critères de qualification), le juge financier se comporte dès lors tel que le juge administratif serait susceptible de le faire.

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

Lorsque le juge financier est confronté à des questions relevant, en principe, du juge administratif, il ne considère pas obligatoirement devoir décliner sa compétence pour en connaître lorsque ces interventions sont nécessaires à l'exercice de ses missions. Autrement dit, dans de telles hypothèses, il ne saisit pas le juge administratif d'une question préjudicielle. Il décide au contraire lui-même de la solution qui doit être prise. A cette occasion, le juge financier intervient alors tel le juge administratif.

Au regard de sa spécialité, son champ d'intervention en la matière aurait pu être restreint. Or, il n'en est rien. Ainsi, il applique des règles de droit administratif. Il effectue alors un contrôle de légalité de l'action administrative. D'une part, le juge financier interprète les termes de textes applicables par les personnes publiques, et vérifie la correcte mise en œuvre de ceux-ci. D'autre part, il assure le respect de principes applicables aux personnes publiques.

Le juge financier effectue également des qualifications. Elles sont dites financières lorsqu'il s'agit de vérifier le caractère obligatoire d'une dépense. Mais elles peuvent aussi être propres au domaine administratif. Elles concernent alors, notamment, le service public, les établissements publics, les délégations de service public ou encore les marchés publics. Dans ce cadre, il recourt aux critères de la jurisprudence administrative. Il dispose, néanmoins, d'un pouvoir d'appréciation non négligeable pour l'application de ces derniers et pour la détermination du poids de chacun d'eux.

Ces interventions du juge financier en tant que juge administratif sont nécessaires. Ainsi, les vérifications tendant à s'assurer du respect de règles de droit administratif servent le contrôle de la gestion. Le recours à celles-ci apparaît donc comme un outil de ce contrôle. Les résultats de ce contrôle constituent la base solide sur laquelle le juge financier pourra appuyer ses observations. Des illégalités constatées, ce dernier déduira fréquemment une gestion critiquable des deniers publics. Quant aux qualifications, elles sont tout simplement un préalable à l'exercice de ses différentes missions.

La mise en évidence de certaines illégalités par le juge financier est l'occasion pour celui-ci de rappeler aux personnes publiques, dans un contexte non contentieux, les règles qui

doivent être respectées. Il complète alors utilement l'action du juge administratif par davantage de pédagogie à l'égard des administrations. Ce souci d'expliquer et d'améliorer le fonctionnement des services de ces dernières est particulièrement illustré par les solutions et les adaptations que le juge financier propose dans le cadre de son contrôle.

Si ces interventions du juge financier en tant que juge administratif ne font l'objet d'aucune opposition, il n'en est pas de même lors du jugement des comptes. Dans ce cadre précis, la compétence du juge financier pour contrôler la légalité des actes administratifs est en effet contestée. Pour autant, et malgré cette contestation, il apparaît que le juge des comptes impose au comptable public des vérifications sur les actes administratifs, et plus particulièrement des vérifications comparables à celles existant dans le cadre du contrôle de légalité de ceux-ci. Dépassant l'interdiction de principe, cette délimitation du contrôle comptable démontre ainsi une volonté du juge financier d'intervenir en tant que juge administratif.

PARTIE 2

UNE VOLONTE DU JUGE FINANCIER D'INTERVENIR EN TANT QUE JUGE ADMINISTRATIF

L'observation de la jurisprudence rendue dans le cadre du jugement des comptes montre que le juge des comptes effectue un contrôle sur les actes administratifs. Ce contrôle s'apparente, sous de nombreux aspects, à un contrôle de légalité tel que le juge administratif pourrait le faire à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir.

Le juge financier doit lors du contrôle des comptes des comptables publics, s'assurer que ces derniers ont effectué l'ensemble des vérifications prévues au règlement général de la comptabilité publique. Or, « pour le même motif, qui doit conduire un comptable public à suspendre le paiement, une juridiction administrative pourrait annuler soit l'acte administratif constitué par le mandat, soit une pièce justificative jointe à ce mandat »[663]. Car certaines pièces justificatives constituent des actes administratifs « portant grief et comme tels susceptibles de discussion devant le juge de l'excès de pouvoir »[664]. Le juge des comptes se trouve donc confronté à la question de la légalité d'un acte administratif.

Cependant, dans le cadre de cette compétence juridictionnelle, le juge financier a des obligations qui ne s'apparentent *a priori* en rien à celles du juge administratif. Le Code des juridictions financières définit en effet comme suit le rôle du juge des comptes : « La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics, sous réserve de la compétence que les dispositions du présent code attribuent, en premier ressort, aux Chambres régionales des comptes »[665]. Juge administratif spécialisé, le juge des comptes dispose donc d'une compétence d'attribution, et les limites ainsi posées ne doivent pas, en principe, être transgressées. S'il est donc juge administratif, il n'est cependant pas le juge administratif : en ce sens, il ne lui revient pas d'assurer les fonctions, quelles qu'elles soient, de ce dernier. Cette limite à la compétence du juge des comptes se trouve ainsi consacrée dans le principe selon lequel le juge des comptes ne peut se faire juge de la légalité des actes administratifs.

Malgré cette interdiction, le juge financier démontre une volonté d'intervenir dans ce champ normalement réservé au seul juge administratif de droit commun. Il délimite alors une étendue du contrôle comptable qui dépasse, en de nombreuses hypothèses, cette interdiction (Titre1).

---

[663] **DOYELLE (A.)**, « Le contrôle des actes des collectivités locales dans l'activité juridictionnelle », *AJDA*, 1993, p. 769.
[664] **WAUQUIER (J.P.)**, « Les pièces justificatives de dépenses dans la comptabilité publique des collectivités territoriales », *Rev. Trésor*, 2003, p. 750.
[665] Article L 111-1 du code des juridictions financières.

Il demeure cependant délicat de faire une distinction certaine entre ce qui relève de la compétence du juge des comptes, classiquement désignée comme constituant un contrôle de régularité, et ce qui relève de celle exclusive du juge administratif de droit commun, classiquement désignée comme constituant un contrôle de légalité. Cette situation est dès lors source de confusion. La doctrine souligne d'ailleurs régulièrement cette difficulté. Ainsi par exemple, Pierre COLLIN relève-t-il l'ambiguïté dans la mise en œuvre des règles relatives au contrôle de la validité de la créance[666]. Madame de MONTECLER, quant à elle, précise que la jurisprudence démontre des nuances subtiles en la matière[667]. Et Madame CHANLAIR de souligner qu'il y a « quelques cas où le contrôle comptable se rapproche très fortement du contrôle de légalité »[668].

Cette confusion se trouve encore entretenue par le fait que certains actes qui interviennent au cours du processus de dépenses et de recettes publiques peuvent être qualifiés d'actes « hybrides »[669]. Ils peuvent avoir « une nature intrinsèquement administrative, unilatérale (par exemple la nomination d'un agent public) ou contractuelle (par exemple la passation d'un marché public) et une nature « virtuellement » financière dans la mesure où, dans les mêmes exemples, le recrutement d'un agent public et la commande publique induisent des dépenses publiques »[670].

Ce caractère potentiellement fluctuant de la limite des compétences du comptable public, et donc de celles du juge des comptes, permet alors à ce dernier de tenter d'étendre encore sa compétence sur les actes administratifs (Titre 2).

---

[666] **COLLIN (P.)**, « Etendue et limites des pouvoirs de contrôle des comptables publics », *Rev. Adm.*, 2001, n° 322, p. 363.

[667] **MONTECLER (M.C.)**, « Responsabilité du comptable et vérification de l'exactitude des calculs de liquidation », *AJDA* 2005, p. 1542.

[668] **CHANLAIR (M. P.)**, « Répartition des compétences entre le juge administratif et le juge financier. A propos de la reconnaissance de l'utilité publique des dépenses », *AJDA*, 2001, p. 936.

[669] **CRUCIS (H.M.)**, «*Finances publiques*, Focus Droit, Paris, Montchrestien, 2003, p. 85 ; voir aussi **AMSELEK (P.)**, « Sur le particularisme de la légalité budgétaire », *Rev. Adm.*, 1970, p. 657 : l'auteur se réfère à « certains actes de l'administration qui possèdent une nature mixte, ambivalente, participant à la fois du régime des dépenses publiques et du régime des dettes et obligations des personnes publiques ».

[670] *Ibidem*.

TITRE I

UNE DELIMITATION DU CONTROLE COMPTABLE PAR LE JUGE FINANCIER AU-DELA DE L'INTERDICTION DE PRINCIPE

Les actes administratifs pièces justificatives font l'objet d'un contrôle pointilleux de la part du comptable public. En effet, dans un souci évident de préservation maximale des deniers publics, le juge des comptes n'a pas interprété de façon restrictive les dispositions des articles 12 et 13 du RGCP[671]. Si ces dernières ne semblent *a priori* relever que de la pure technique comptable, la mise en œuvre des contrôles qu'elles prévoient montre une toute autre réalité. Le contrôle comptable rejoint alors, sous différents aspects, les contrôles opérés habituellement par le juge administratif de droit commun dans le cadre du contrôle de légalité des actes administratifs.

---

[671] Article 12 du RGCP : « Les comptables publics sont tenus d'exercer :

A – En matière de recettes, le contrôle :

Dans les conditions prévues pour chaque catégorie d'organisme public par les lois et règlements de l'autorisation de percevoir la recette ;

Dans la limite des éléments dont ils disposent, de la mise en recouvrement des créances de l'organisme public et de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recettes.

B – En matière de dépenses, le contrôle :

De la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué ;

De la disponibilité des crédits ;

De l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leurs objets ;

De la validité de la créance dans les conditions prévues à l'article 13 ci-après ;

Du caractère libératoire du règlement.

C – En matière de patrimoine, le contrôle :

De la conservation des droits, privilèges et hypothèques ;

De la conservation des biens dont ils tiennent la comptabilité matière. »

Article 13 du RGCP : « En ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur :

La justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation ;

L'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications.

En outre, dans la mesure où les règles propres à chaque organisme public le prévoit, les comptables publics vérifient l'existence du visa des membres du corps du contrôle général économique et financier sur les engagements et les ordonnancements émis par les ordonnateurs principaux.

Les comptables publics vérifient également l'application des règles de prescription et de déchéance. »

Tout d'abord, ce sont les vérifications relatives aux pièces justificatives de la dépense qui illustrent ce glissement. Le contrôle de la production des pièces justificatives est un élément essentiel du contrôle comptable. Ainsi, le seul fait que les crédits soient disponibles au budget n'autorise pas *de facto* le comptable public à payer : des pièces complémentaires doivent nécessairement être produites[672]. L'ouverture de crédits ne peut donc, à elle seule, permettre au comptable public de s'assurer de l'exactitude des calculs de la liquidation[673]. Et le fait que les versements demeurent inférieurs au plafond fixé par les textes n'exonère pas le comptable public de disposer des pièces nécessaires au paiement[674].

L'article 13 du RGCP ne fait néanmoins porter ce contrôle que sur la production de ces dernières. A première vue, la seule production matérielle des pièces devrait suffire à justifier le paiement. Le pouvoir réglementaire, face à la difficulté de « donner un contenu juridique à une notion certes incontournable mais insaisissable »[675], a d'ailleurs eu recours « à la technique de l'énumération limitative »[676] sous forme de nomenclatures sur les pièces justificatives. Ce contrôle apparaît dès lors simple dans son principe : le comptable public n'a qu'à s'assurer de la conformité des pièces produites avec le contenu des nomenclatures.

Or, « le contrôle que doit exercer le comptable, aux termes des articles 12 et 13 du décret du 29 décembre 1962, sur la validité de la créance et notamment sur la production des justifications, ne saurait se limiter à la constatation de la présence d'un acte d'un niveau juridique suffisant et qui ferait en quelque sorte écran à un examen plus poussé de la validité de la mise en paiement : encore faut-il que cet acte soit suffisamment clair et explicite, qu'il réponde aux prescriptions, quant au contenu, prévues par les textes sur les pièces justificatives (…) »[677].

---

[672] Par exemple, une décision de l'autorité compétente est nécessaire pour le paiement d'une prime (CRC Nord-Pas-de-Calais, 8 juillet 1992 et 6 janvier 1993, Commune de Courcelle-lès-Lens, *Rec. Cour des comptes*, p. 7) ; Pour l'adhésion d'une commune à une association, le juge des comptes exigera du comptable qu'il soit en possession d'un document émanant de cette dernière afin que la dépense soit liquidée dans les conditions conformes aux règles de fonctionnement statutaires de l'organisme (Cour des Comptes, 7 octobre 1993, M. Cheylan, Trésorier municipal de Marseille, *Rec. Cour des comptes*, p. 102) ;

[673] Cour des Comptes, 7 octobre 1993, M. Cheylan, Trésorier municipal de Marseille, précité (pour une cotisation payée par une commune à une association sur le seul fondement de l'existence du vote de crédits suffisants) ; Cour des comptes, 22 avril 2004, Office national industriel des céréales, *RFDA*, 2005, p. 650 (mise en débet du comptable public pour des remboursements supérieurs à ceux prévus au contrat alors même que les crédits étaient disponibles).

[674] Cour des comptes, 25 janvier 2006, Météo France, *RFDA*, 2007, p. 854 ; CRC 24 octobre 2006, Commune de Fondettes, *RFDA*, 2007, p. 865.

[675] **WAUQUIER (J.P.)**, « Les pièces justificatives de dépenses dans la comptabilité publique des collectivités territoriales », précité, p. 749.

[676] *Ibidem*

[677] Conclusions du Procureur général près la Cour sur Cour des comptes, 2 mai 1996, MM. Gauthier et Chincholle, comptables de la commune de Royat, *Rec. Cour des comptes*, p. 59.

Ensuite, les opérations de recettes sont également l'occasion pour le juge des comptes d'effectuer des vérifications comparables à celles opérées par le juge administratif de droit commun. L'autorisation de percevoir la recette ou les réductions et annulations de recettes doivent être contrôlées par le comptable public, en vertu des dispositions de l'article 12 du RGCP. Or, elles constituent, en quelque sorte, des pièces justificatives de la recette publique. Le juge financier opère alors sur ces actes des contrôles équivalents à ceux précédemment décrits pour les pièces justificatives du paiement.

Enfin, lors de la vérification de l'exactitude des calculs de liquidation, le comptable public doit appliquer les termes des actes administratifs qui se rapportent au montant des recettes et des dépenses publiques. Ces éléments ne se limitent cependant pas toujours à de simples informations chiffrées. Le comptable public peut alors être amené à effectuer une interprétation de l'acte considéré, et à s'assurer de la correcte application du contenu de celui-ci.

Par conséquent, la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable public pourra être engagée par le juge des comptes à raison de contrôles défaillants portant sur des actes administratifs, contrôles qui, sous l'expression contrôles de régularité, prennent néanmoins la forme de contrôles de légalité[678]. La volonté du juge financier d'intervenir en tant que juge administratif se trouve dès lors illustrée par une conception non restrictive des dispositions du RGCP (chapitre 1).

Cette volonté apparaît d'autant plus que cette délimitation du contrôle comptable par le juge des comptes intervient en dépit de l'interdiction qui est faite au comptable public et à son juge de s'assurer de la légalité des actes administratifs. Ainsi, au regard de ce qui a été précédemment exposé, une part importante des vérifications effectuées sur les actes administratifs dépassent le champ du contrôle autorisé par l'interdiction de principe qui n'a pas été jusqu'ici remise en cause (chapitre 2).

[678] **DUCHER (G.)**, *La Cour des comptes, juge d'appel*, Berger Levrault, 1994, p. 96 : « On constate ainsi qu'en poussant le contrôle de la liquidation, comme en poussant celui des justifications, on se rapproche du contrôle de légalité ».

CHAPITRE 1

UNE DEFINITION NON RESTRICTIVE DU CONTROLE COMPTABLE PAR LE JUGE FINANCIER

Le juge des comptes considère que le comptable public doit effectuer un contrôle des actes administratifs alors même que cette obligation n'est pas explicite dans les textes relatifs à la compétence du comptable public. D'une part, il devra s'assurer de la régularité des actes administratifs produits pour le paiement d'une dépense ou le recouvrement d'une recette. D'autre part, il devra vérifier la correcte exécution de ceux-ci.

Il est ainsi admis que le comptable public (et donc le juge des comptes) doit remplir un contrôle dit de « régularité » des dépenses et des recettes[679]. Ce contrôle de régularité implique, notamment, un contrôle de la régularité de tous les actes administratifs produits pour le paiement d'une dépense ou le recouvrement d'une recette[680]. Le comptable public ne peut cependant « se contenter de procéder à un simple enregistrement comptable des décisions de l'ordonnateur et des pièces justificatives qui lui sont fournies »[681].

Comme il a été souligné par le Doyen VEDEL, « dans l'examen de la régularité des comptes, la Cour procède à un examen objectif de légalité très comparable, dans sa sphère, à celui auquel procède le juge de l'excès de pouvoir. Elle place, en quelque sorte face à face, un acte administratif unilatéral et une règle de droit objective et conclut à la régularité ou à l'irrégularité de l'acte comme résultat de cette confrontation »[682]. Et d'ajouter qu'il est « de jurisprudence constante que la Cour des comptes peut et doit statuer elle-même sur la légalité des actes administratifs unilatéraux dont dépend le jugement des comptes (…) ; à l'intérieur

---

[679] « La comptabilité publique vise principalement à vérifier la régularité des opérations financières » (**MAGNET (J.)**, *Eléments de comptabilité publique*, Collection Systèmes – Finances publiques, 5ème édition, LGDJ, 2001, p. 21).

[680] La régularité des comptabilités est « dans une large mesure une modalité du contrôle de la régularité des décisions administratives, tant il est vrai que la tenue d'une comptabilité est faite d'une infinité de décisions » (**GODARD (J.)**, « Brèves remarques sur le contrôle des finances publiques », *RDP*, 1970, p. 527).

[681] Instruction MINEFI n° 07-024 MO du 30 mars 2007, *Pièces justificatives des dépenses du secteur public local*, p. 16, http://www.colloc.minefi.gouv.fr

[682] **VEDEL (G.)**, « La Cour des comptes et le juge administratif de droit commun », *in La Cour des comptes d'hier à demain*, actes des journées Cour des comptes – Université, Strasbourg, 13-14 mai 1977, Annales de la faculté de droit et des sciences politiques et de l'institut de recherches juridiques, politiques et sociales de Strasbourg, Paris, LGDJ, 1979, p. 29.

de la juridiction administrative, la règle « le juge de l'action est juge de l'exception » déploie tous ses effets sans se heurter (…) au principe de séparation »[683].

Si l'existence matérielle de ces actes administratifs doit donc être vérifiée par le comptable public, son contrôle ne s'arrête pas là : certaines vérifications qu'il opère à cette occasion correspondent alors à un véritable contrôle de la légalité (section 1).

Quant au contrôle de l'exécution des actes administratifs, il ne relève pas non plus, *a priori*, de la mission confiée au comptable public, et donc au juge des comptes. Certes, la vérification de l'exactitude des calculs de liquidation, prévue à l'article 13 du RGCP, autorise le comptable public à déterminer si les calculs effectués l'ont été dans le respect des termes des pièces produites. Mais ces dispositions ne laissent en rien présager de l'existence d'un contrôle autre que purement mathématique.

L'observation de la jurisprudence du juge des comptes montre cependant que le contrôle opéré par le comptable public dépasse bien souvent la simple vérification arithmétique. Pour déterminer le montant de la dépense à payer, il est en effet parfois nécessaire que le comptable public interprète le contenu des actes administratifs pièces justificatives. De plus, en matière contractuelle, il devra s'assurer de la correcte exécution de certaines clauses particulières prévoyant l'adaptation du montant à payer, un paiement anticipé par rapport à une exécution partielle du contrat qui a pu déjà être faite, ou encore une modification du prix à payer en fonction des modalités selon lesquelles les cocontractants se sont acquittés de leurs obligations respectives.

En ce sens, le juge des comptes se fait donc juge de l'exécution des actes administratifs (section 2).

[683] *Idem*, pp. 29-30.

SECTION 1 – LE JUGE DES COMPTES, JUGE DE LA LEGALITE DES ACTES ADMINISTRATIFS

Assurer, en matière de dépenses, le contrôle des pièces justificatives, et en matière de recettes, le contrôle de l'autorisation de percevoir la recette et des annulations ou réductions de recettes consiste notamment, pour le comptable public et pour le juge des comptes, à effectuer un contrôle qui, sous de nombreux aspects, peut s'assimiler à un contrôle de légalité de ces actes.

En effet, si le contrôle de régularité des opérations de dépenses et de recettes nécessite en premier lieu de s'assurer de l'existence des pièces considérées, il s'agit, dans un second temps, de vérifier que la pièce produite est à même de remplir son office, à savoir justifier le paiement de la dépense ou le recouvrement de la recette.

Cette exigence consiste tout d'abord, en matière de dépenses, à vérifier que la pièce produite est effectivement celle imposée par les nomenclatures, autrement dit une pièce adoptée par l'autorité compétente. Par exemple, si la nomenclature exige une délibération, il n'est évidemment pas question de payer sur le fondement de la seule décision d'un exécutif[684].

Ensuite, cette exigence tient au caractère suffisant de la pièce. Le juge financier impose alors au comptable public d'être en possession d'actes administratifs en vigueur, ou d'actes respectant les formes prévues par les textes.

Enfin, certaines dépenses doivent être appuyées par des dispositions réglementaires ou législatives. Le juge des comptes exige alors du comptable public qu'il s'assure tant de l'existence que de l'applicabilité de cette base légale à la dépense considérée.

Tout en demeurant dans le cadre des obligations comptables telles que définies par les textes, le comptable public, et par voie de conséquence le juge financier, sont nécessairement amenés à contrôler la légalité tant externe (§1) qu'interne (§2) d'actes administratifs intervenant dans le cadre des opérations de recettes et de dépenses.

[684] En l'espèce, trois marchés de fourniture de carburant aux véhicules municipaux avaient été passés par une commune sans qu'il y soit inscrit l'intention de celle-ci de réserver l'approvisionnement aux seuls véhicules communaux. Le comptable avait alors payé, dans le cadre de ces marchés, des factures correspondant à des prélèvements effectués au bénéfice de véhicules qui n'appartenaient pas à la collectivité publique. Le juge des comptes rappela qu'un marché de fournitures était « en principe destiné à satisfaire les besoins de la collectivité publique qui l'a passé », et donc « sauf mention contraire, destin[é] au fonctionnement des services municipaux ». Le comptable public aurait donc dû exiger la production d'une délibération autorisant la dérogation (Cour des comptes, 25 octobre 2001, M. Daviau, comptable de la commune d'Angers, *Rec. Cour des comptes*, p. 87, confirmé par Conseil d'Etat, 28 juillet 2004, Daviau, *req. n°* 244405).

§1 – L'illégalité externe d'un acte administratif comme fondement du débet prononcé par le juge des comptes

En vérifiant les pièces produites par le comptable public à l'appui du compte contrôlé, le juge financier, quand il relève l'irrégularité de l'une d'entre elles, peut être amené à justifier la mise en débet pour un motif touchant à l'illégalité externe de l'acte administratif considéré. En effet, la pièce peut ne pas être celle prescrite par les textes si l'auteur de cet acte n'était pas compétent pour l'adopter. Le juge des comptes s'assure donc de cette compétence (A). De plus, certaines pièces justificatives doivent, en principe, répondre à des exigences formelles requises pour certains actes. Le juge des comptes impose cependant ici au comptable public un contrôle relativement limité (B).

A – Un contrôle de la compétence de l'auteur de l'acte administratif

S'assurer de la compétence de l'auteur d'une pièce nécessaire au paiement d'une dépense ou au recouvrement d'une recette ne requiert parfois du comptable public, et donc du juge des comptes, qu'une simple application des textes. Ainsi, par exemple, à partir du moment où les termes des nomenclatures relatives aux pièces justificatives des dépenses publiques sont suffisamment clairs et précis, le contrôle effectué par le juge financier se résume purement et simplement à la mise en œuvre de ces derniers. Tel est le cas pour le surclassement d'un secrétaire général de mairie qui ne pouvait reposer que sur une délibération municipale : un arrêté du maire ne pouvait dès lors justifier une augmentation de son traitement[685].

Cependant, dans certains cas, les textes manquent de précision quant à l'acte qui doit être produit pour justifier l'opération. Il a dès lors été jugé qu'il revenait au comptable public d'analyser, selon l'espèce, les dispositions textuelles applicables afin de déterminer la décision qui doit être produite. Au contraire de ce qui a pu être soutenu, le comptable public n'a donc pas « qu'à vérifier la bonne application [des textes] qui sont clairs » et à ignorer les cas où « les appréciations [seraient] délicates »[686]. Le juge des comptes lui impose en effet de vérifier la compétence *rationae materiae* de l'auteur de l'acte (1).

---

[685] CRC Basse-Normandie, 30 novembre 1990, Mme Guichard et M. Garceries, receveurs de la ville de Caen, *Rec. Cour des comptes*, p. 141.

[686] **BOEHLER (E.)**, *Des rôles respectifs des ordonnateurs et des comptables à l'occasion des procédures de réalisation des recettes et des dépenses publiques*, Thèse Paris, 1981, Tome 2, pp. 20-21.

De plus, le comptable public, va devoir s'assurer que l'acte qui désigne l'autorité compétente pour signer la pièce est lui-même régulier (2). Dans le cas contraire, la compétence du signataire ne peut être que remise en cause, et la pièce justificative rejetée.

1 – Le contrôle de la compétence *rationae materiae* de l'auteur de l'acte

Le juge des comptes a eu l'occasion d'infirmer l'argumentation d'un comptable public qui considérait qu'il ne lui appartenait pas de déterminer, en l'absence de dispositions suffisamment claires, l'autorité compétente pour adopter une pièce justificative d'une dépense. En l'espèce, à propos d'indemnités versées par le comptable public d'un lycée au directeur et au secrétaire général d'un service spécial du lycée, la nomenclature ne faisait référence qu'à l'obligation de produire une « décision », sans plus de précision. Ayant relevé que « en matière d'indemnités, la rubrique 20 – 22 [de la liste des pièces justificatives] rend[ait] exigible, à l'appui des paiements, *la décision d'octroi* [de ces indemnités] (…) », le juge des comptes devait souligner que cette « décision » pouvait être, en vertu du paragraphe « définition » de la nomenclature, « soit une délibération, soit un acte de l'autorité exécutive ». Le juge des comptes décida néanmoins qu'il revenait au comptable public de déterminer, en fonction de l'opération considérée, la nature de la pièce à fournir[687]. Ce faisant, le juge financier mettait à la charge du comptable public une obligation d'interpréter la législation relative aux établissements publics locaux d'enseignement, et plus précisément celle se rapportant aux attributions du conseil d'administration. Il rejetait dès lors, en l'espèce, la compétence matérielle de l'ordonnateur pour attribuer les indemnités précitées.

La jurisprudence du juge des comptes montre que la recherche de la compétence de l'auteur d'une pièce justificative n'est pas chose aisée pour le comptable public. En effet, de nombreux débets sont prononcés pour cause de mauvaise interprétation des textes. Tel est le cas, tout d'abord, en matière d'octroi d'indemnités. Pour des fonctionnaires de l'Etat, par exemple, le juge financier relèvera l'irrégularité du paiement d'indemnités spéciales à l'agent comptable d'une école nationale vétérinaire fondé sur la délibération du conseil d'administration d'un établissement public car seul un décret pouvait les lui attribuer[688]. Au

[687] Cour des comptes, 20 octobre 1998, M. Martinie, agent comptable du lycée René Cassin de Bayonne, *Rec. Cour des comptes*, p. 91.
[688] Cour des comptes, 11 juillet 1985, M. Métereau, agent comptable de l'école nationale vétérinaire d'Alfort, *Rec. Cour des comptes*, p. 111.

niveau local, le juge des comptes a pu juger que la compétence, pour l'attribution d'indemnités de fonction aux adjoints au maire, relevait du maire de la commune[689], mais que l'octroi d'indemnités au personnel communal ne pouvait relever que d'une délibération du conseil municipal[690]. Et en matière d'intercommunalité, le juge des comptes a pu remettre en cause la majoration d'indemnités versées aux administrateurs d'un syndicat intercommunal sur décision du conseil d'administration au motif que, s'agissant d'un établissement public, le pouvoir de fixer le montant de ces indemnités relevait de l'assemblée délibérante[691]. Enfin, pour les établissements hospitaliers, une Chambre régionale des comptes a pu juger de l'incompétence du conseil d'administration des établissements à caractère social ou médicaux social pour fixer le régime indemnitaire des agents[692] ; ou encore, une chambre territoriale des comptes a pu considérer que la prise en charge du ticket modérateur aux personnels d'un centre hospitalier ne relevait pas de la compétence de son directeur mais de celle du conseil d'administration[693].

En matière contractuelle également, les textes ne sont pas toujours suffisamment précis. Au sein des collectivités territoriales, le juge des comptes devait ainsi relever qu'il n'était pas de la compétence de l'ordonnateur, mais de l'assemblée délibérante d'une commune d'exonérer un cocontractant de l'administration des pénalités de retard pour l'exécution d'un marché. Le comptable public n'avait donc pas pu payer régulièrement l'intégralité des prestations en l'absence d'une telle délibération[694]. Il est également de la compétence de l'assemblée délibérante d'autoriser la signature d'un contrat[695] ou d'un avenant à un contrat[696]. Ou encore, l'assemblée délibérante est seule compétente pour autoriser les transactions, et que l'ordonnateur n'avait pas compétence pour le faire[697]. Et dans le cadre hospitalier, le juge des comptes a considéré que le contrat de recrutement d'un médecin hospitalier devait être signé par le représentant de l'Etat, et non par le directeur de l'établissement employeur. La convention ne pouvait dès lors s'imposer au comptable public,

---

[689] Cour des Comptes, 25 mars 1991, Commune de Cuers, *Rec. Cour des* comptes, p. 18.
[690] Pour une indemnité au secrétaire général : Cour des comptes, 5 novembre 1992, M. Hébert, comptable de la commune de Grand-Quevilly, *Rec. Cour des comptes*, p. 113 ; CRC Bretagne, 28 septembre 1995, M. Bolloré, comptable de la ville de Lannion, *Rec. Cour des comptes*, p. 82 ; CRC Poitou- Charentes, 16 mars 1999, Commune de Royan, *Rev. Trésor*, 1999, p. 527.
[691] CRC Centre, 18 mai 1995, M. Beyssac, comptable de la régie du syndicat électrique intercommunal du pays de Chartrain, *Rec. Cour des comptes*, p. 41.
[692] CRC Haute Normandie, 6 février 2007, Maison de retraite de Saint-Saëns, *RFDA*, 2007, p. 864.
[693] CTC Polynésie française, 14 juin 2005, CHT Polynésie française, *RFDA*, 2007, p. 864.
[694] CRC Bretagne, 4 septembre 1996, M. Cadou, comptable de la commune de Locoal-Mendon, *Rec. Cour des comptes*, p. 82.
[695] Cour des comptes, 27 mai 2004, Commune de Bruay-la-Buissière, *Rev. Trésor*, 2005, p. 305.
[696] Cour des comptes, 23 novembre 1998, Ecole des Hautes études en sciences sociales, *RFDA*, 2000, p. 1122.

en particulier, en l'espèce, en tant qu'elle prévoyait des rémunérations supérieures à celles prévues par les textes[698].

Il revient également au juge des comptes de s'assurer que les actes intervenant à l'occasion des opérations de recettes ont effectivement été pris par une autorité compétente. Le juge des comptes met à la charge du comptable public une obligation de vérifier la compétence de l'auteur de ces actes, soit qu'il s'agisse d'une autorisation de percevoir la recette[699], soit qu'il s'agisse d'une décision de diminuer le montant d'une recette[700],.

Ce contrôle de la compétence *rationae materiae* ouvre donc au juge financier des perspectives comparables à celles d'un contrôle de légalité de l'acte considéré. Le juge des comptes ne se borne pas à une simple application des textes applicables à une personne publique lorsqu'ils ne sont pas parfaitement clairs. Au contraire, il effectue un travail d'interprétation de ceux-ci tel que doit le faire le juge administratif à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir à l'encontre d'un acte administratif.

Le contrôle de la compétence opéré ici par le juge financier ne se limite cependant pas à l'élément matériel de celle-ci. Il se trouve, en effet, prolongé par l'examen de la régularité de l'acte désignant le signataire de la pièce produite. Le juge va en effet s'assurer que ce dernier a été régulièrement investi.

2 – Un examen de l'acte désignant le signataire de la pièce justificative

En vertu de l'article 12 du RGCP, le comptable public a l'obligation de vérifier la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué. Ces vérifications rejoignent le contrôle de la validité de la créance prévu à l'article 13, dans le sens où l'ordonnateur est le signataire de la

---

[697] CRC Auvergne, 24 février 2000, Syndicat intercommunal d'études et de programmation de l'agglomération clermontoise, *RFDA*, 2001, p. 1115.

[698] Cour des comptes, 28 février 2002, Commune des Angles, *Rev. Trésor*, 2003, p. 380 ; Cour des comptes, Centre hospitalier de l'Estuaire d'Honfleur, *Rev. Trésor,* 2003, p. 622.

[699] Cour des comptes, 28 octobre 1971, Service départemental de protection contre l'incendie de Meurthe-et-Moselle, *RA*, n° 150, *GAJF*, 4ème édition, n° 14 ; Cour des comptes, 10 mai 1999, INSERM, *Rev. Trésor*, 2000, p. 214 ; *RFDA*, 2000, p. 1134 ; CRC Bourgogne, 19 novembre 1992 et 10 juin 1993, Commune d'Arguilly, *Rev. Trésor*, 1994, p. 609.

[700] Cour des comptes, 25 octobre 1999, M. Hodin, comptable de l'universtié Pierre et Marie Curie, *Rec. Cour des comptes*, p. 77 : pour un comptable public ayant pris en charge un titre de recette qui prévoit un abattement sur des redevances d'occupation d'un logement de fonction adopté par une autorité incompétente et qui devait donc être mis en débet ; voir également CRC Aquitaine, 12 mars 2003, ASA de la Gélise à Parlebosq, *Rev. Trésor*, 2004, p. 285.

plus grande partie des pièces justificatives. En effet, l'article 5 du RGCP[701] prévoit que ce sont les ordonnateurs ou leurs délégués[702] qui sont chargés d'engager les dépenses et donc de signer les actes d'engagement. Ils doivent également, selon ce même article, prescrire l'exécution des dépenses en donnant au comptable public l'ordre de payer par le biais d'un mandat ou d'un acte d'ordonnancement. Ils ont de plus, en vertu de l'article 7 du RGCP, la responsabilité des certifications qu'ils sont amenés à délivrer, certifications que le comptable ne peut en principe pas contester et auxquelles il ne peut refuser effet, et qui attestent de la réalité de certains faits[703] ; enfin, les ordonnateurs ou leurs délégués doivent viser les pièces justificatives qui sont produites par eux au comptable public car « seules les pièces signées par l'ordonnateur (…) sont de nature à dégager sa responsabilité »[704]. Le contrôle de la qualité de l'ordonnateur (2 - 1) ou de son délégué (2 - 2) nécessite alors de vérifier que ceux-ci ont été régulièrement investis.

2 - 1 – La vérification de la qualité de l'ordonnateur

Le comptable public doit avant toute chose veiller à être en mesure d'effectuer la vérification de la qualité de l'ordonnateur. Ainsi, l'absence de signature de la pièce concernée doit entraîner un refus de paiement. Par exemple, un procès verbal de réception de travaux, effectués dans le cadre d'un marché, doit nécessairement être signé par l'ordonnateur[705]. De même, en matière de recettes, le juge des comptes s'assurera que les ordres de recettes ont été effectivement signés par l'autorité compétente[706].

---

[701] Combiné aux articles 96 RGCP (« Les ordonnateurs principaux (…) ont seuls qualité pour engager les dépenses de l'Etat ») et L 2342-1, L 3221-2 et L 4231-2 CGCT respectivement pour le maire, le président du conseil général et le président du conseil régional.

[702] Article 6 du RGCP : «Ils [les ordonnateurs] peuvent déléguer leurs pouvoirs ».

[703] Par exemple la réalité du service fait, la perte des factures d'origine afin de justifier le paiement auprès du comptable public (Cour des comptes, 24 mars 1994, Commune de Miramas, *Rec. Cour des comptes*, p. 33), ou encore la nature des travaux qui sont effectués (Cour des comptes, 9 décembre 1993, Commune de Langres, *Rev. Trésor*, 1994, p. 268 : l'ordonnateur certifie que les travaux en cause sont des travaux d'entretien, justifiant en tant que tels le paiement d'une quote-part de la collectivité publique) ; **AMSELEK (P.)**, « Une institution en clair-obscur : la règle du service fait », *in Etudes de finances publiques en l'honneur de P.M. GAUDEMET*, Economica, 1984, p. 421 ; **BERTRAND**, « Rémunérations - Règle du service fait », *Jurisclasseur administratif*, fasc. 182-14, 1997 ; **DEFRENNE et DEPORCQ**, « Service fait », *in* Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, Economica, 1991, p. 1422 ; **LEFEBVRE**, « Une règle d'or de la comptabilité publique : le paiement après service fait », *Rev. Trésor*, 1996, p. 667.

[704] Cour des comptes, 1er décembre 2003, CHRU de Rouen, *Rev. Trésor*, 2004, p. 709.

[705] CRC Bretagne, 1er avril 1999, M. Michel, comptable de la commune de Ploumilliau, *Rec. Cour des comptes*, p. 33.

[706] Pour les autorisations de percevoir une recettes : Cour des comptes, 28 octobre 1971, Service départemental de protection contre l'incendie de Meurthe-et-Moselle, *RA*, n° 150, *GAJF*, 4ème édition, n° 14 ; Cour des comptes, 10 mai 1999, INSERM, *Rev. Trésor*, 2000, p. 214, *RFDA*, 2000, p. 1134 ; CRC Bourgogne, 19 novembre 1992 et 10 juin 1993, Commune d'Arguilly, *Rev. Trésor*, 1994, p. 609.

Même présente, encore faut-il que la signature permette d'identifier le signataire. Dans le cas contraire, le paiement de la dépense doit être refusé. Ainsi, la seule mention « certifiée conforme à l'original » apposée sur le duplicata d'une facture ne peut suffire à identifier le signataire de la pièce qui doit dès lors être rejetée[707].

A partir du moment où le signataire de la pièce justificative peut effectivement être identifié, le comptable public doit vérifier que celui-ci a été régulièrement désigné. La jurisprudence tenant à la vérification de la régularité de l'acte de nomination de l'ordonnateur est principalement illustrée par des contrôles qui touchent à la compétence *rationae temporis* de ce dernier. Il faut ainsi que l'ordonnateur signataire soit compétent au moment de la signature de l'acte. Par exemple, si au sein d'une personne publique, l'ordonnateur continue de signer des actes d'ordonnancement alors que l'établissement concerné a été dissous[708], ou si l'ordonnateur n'a pas encore été autorisé à effectuer une dépense par l'organe délibérant[709] (une délibération postérieure ne pouvant d'ailleurs valoir autorisation rétroactive), le comptable public devra relever cette incompétence et refuser le paiement.

Il faut de plus que l'acte de nomination de l'ordonnateur, lors de la signature, soit effectivement entré en vigueur. Par exemple, le directeur d'un établissement public ne pourra acquérir la qualité d'ordonnateur qu'à partir du moment où le décret qui le nomme à ce poste a été publié au journal officiel, et seulement pour la durée déterminée par cet acte de nomination[710].

L'ordonnateur peut déléguer sa compétence. Par conséquent, le comptable public doit alors s'assurer que l'acte octroyant la délégation est régulier. Autrement dit, cet acte doit pouvoir justifier que la personne agissant en lieu et place de l'ordonnateur avait effectivement qualité pour le faire.

Pour les annulations et réductions de percevoir une recette : Cour des comptes, 25 octobre 1999, M. Hodin, comptable de l'universtié Pierre et Marie Curie, *Rec. Cour des comptes*, p. 77 ; CRC Aquitaine, 12 mars 2003, ASA de la Gélise à Parlebosq, *Rev. Trésor*, 2004, p. 285.

[707] Par exemple, (Cour des comptes, 6 décembre 2004, Université de Paris-Sud, *Rev. Trésor*, 2005, p. 611).

[708] CRC Alsace, 11 avril 2002, Lycée professionnel de Freyming-Merlebach, *Rev. Trésor*, 2002, p. 766, *RFDA*, 2003, p. 609 : le proviseur d'un lycée avait continué à mandater les dépenses d'un GRETA alors que celui-ci avait été dissous.

[709] Cour des comptes, 28 avril 1988, Commune de Gy, *Rec. Cour des comptes*, p. 158.

[710] Cour des comptes, 16 février 1999, Lettre du Président n° 21485, Directrice d'un établissement, *Rec. Cour des comptes*, p. 137.

2 - 2 – La vérification de la qualité du délégué de l'ordonnateur

Les personnes publiques « recourent couramment, en particulier au niveau local, aux délégations de compétence »[711]. Par conséquent, à chaque fois qu'une personne autre que l'ordonnateur signe des actes relevant en principe de la compétence de ce dernier, le comptable public devra, au préalable, vérifier qu'elle avait bien reçu délégation pour remplir cette mission.

En premier lieu, l'absence pure et simple de délégation doit avoir pour conséquence un refus de payer la dépense considérée[712].

En second lieu, le comptable public devra veiller à la régularité de l'acte de délégation. La régularité doit être formelle. Par exemple, une délégation de pouvoir d'un maire à un adjoint n'est pas régulière en l'absence de publication de l'acte de délégation : les mandats signés par l'adjoint ne peuvent donc servir d'ordre de paiement[713]. Mais il s'agira aussi d'une régularité de fond. En effet, le comptable public doit s'assurer que les textes applicables n'interdisent pas, expressément ou non, la délégation considérée.

---

[711] Instruction n° 07-024 MO du 30 mars 2007, *Pièces justificatives des dépenses du secteur public local*, http://www.colloc.minefi.gouv.fr

[712] Cour des comptes, 18 février 1999, M. Aubert, comptable de l'Institut national polytechnique de Grenoble, *Rec. Cour des comptes*, p. 13 : le juge des comptes a relèvé l'incompétence du signataire de conventions relatives à des dépenses d'hébergement et de restauration payées par le comptable d'un établissement d'enseignement supérieur, au motif que « cette personne n'avait pas de délégation de signature du président de l'institut » pour engager l'institut au nom de ce dernier ; voir également pour l'absence de délégation de signature du président d'un OPHLM à deux administrateurs pour le paiement de frais de mission à l'appui duquel avaient été produits des mandats signés par ces derniers (CRC Ile-de-France, 13 juillet 1988, Mme Baizet, comptable de l'OPHLM de Pantin, *Rec. Cour des* comptes, p. 168) ; pour des certifications attestant du recrutement de vacataires et du service fait si elles n'émanent pas du directeur d'un l'établissement public, mais respectivement du directeur des personnels de l'enseignement supérieur et du chef du secrétariat administratif de cette même direction, autrement dit de personnes extérieures à la personne publique dont le comptable vérifie les comptes et qui n'ont reçu aucune délégation en ce sens (Cour des comptes, 12 juin 1997, Mme Courdavault, comptable de l'Ecole normale supérieure de Fontenay-Saint-Cloud et des comptes annexes du Centre de recherches et d'études pour la diffusion du français, *Rec. Cour des comptes*, p. 91) ; certificat attestant du service fait signé par un représentant de l'administration centrale du ministère et non par le proviseur du lycée (Cour des comptes, 16 mai 2002, M. Almaric, comptable du lycée Las Cases de Lavaur, *Rec. Cour des comptes*, p. 51) ; pour un acte signé par le bureau d'un établissement public sans que le Conseil d'administration ait donné délégation de compétence (CRC pays de la Loire, 6 novembre 2003, Institution interdépartementale pour l'aménagement du bassin de la Vilaine, *RFDA*, 2005, p. 663), pour un mandat signé par le directeur des services techniques en l'absence de délégation (CRC Basse-Normandie, 6 novembre 2003, Commune de Honfleur, *R.F.D.A.*, 2005, p. 664, confirmé par Cour des comptes, 23 septembre 2004, Commune de Honfleur, *Rev. Trésor*, 2005, p. 451, avec les conclusions du Parquet près la Cour, p. 452) ; pour l'ordonnancement par le directeur général du Centre national de cinématographie de crédits inscrits sur un compte d'affectation spéciale en l'absence de délégation de signature accordée par le Ministre de la culture, qui se trouve être l'ordonnateur principal de ce compte (Cour des comptes, 24 février 2005, Payeur général du Trésor, *Rev. Trésor*, 2006, p. 203).

[713] CRC Pays de Loire, 19 janvier 2001, Ville de Sablé-sur-Sarthe, *RFDA,* 2002, p. 617.

Tout d'abord, les dispositions textuelles peuvent préciser qu'une compétence donnée ne peut être régulièrement exercée que par une seule autorité. De telles dispositions interdisent ainsi purement et simplement toute délégation de la matière concernée[714].

Ensuite, les dispositions textuelles peuvent établir une liste limitative de compétences susceptibles de faire l'objet d'une délégation au sein de la personne publique[715].

Enfin, les textes peuvent indiquer précisément l'autorité qui peut recevoir délégation[716]. Le contrôle du titre détenu par le délégué de l'ordonnateur requiert alors du comptable public qu'il effectue parfois de délicates confrontations entre l'acte de délégation qui lui est présenté et la législation applicable en ce domaine.

En troisième lieu, le juge des comptes impose au comptable public de s'assurer du respect des termes de la délégation telle qu'elle a été organisée par la décision portant délégation. Le comptable public devra vérifier que l'étendue de l'autorisation accordée par la délégation est respectée par le délégataire. Par exemple, un mandat signé par le secrétaire général d'un rectorat ne pourra être admis, car l'arrêté rectoral qui donnait délégation ne

---

[714] Cour des comptes, 28 janvier 1993, Lettre du président n° 2289, Président d'une université, *Rec. Cour des comptes*, p. 168 : en l'espèce, seul le président d'une université pouvait, en vertu de la loi, conclure des accords et des conventions conclus par celle-ci. La délégation donnée au directeur d'un institut universitaire ne pouvait donc autoriser ce dernier à conclure des contrats ; pour la compétence exclusive du conseil d'administration d'un lycée professionnel pour toute décision ayant une incidence financière, CRC Lorraine, 17 avril 2003, Lycée professionnel « Dominique-Labroise » de Sarrebourg, *Rev. Trésor*, 2003, p. 782.

[715] CRC Ile de France, 13 juillet 1988, Mme Baizet, comptable de l'OPHLM de Pantin, *Rec. Cour des* comptes, p. 168 : en l'espèce, des dispositions réglementaires fixaient la liste des compétences qui pouvaient être déléguées aux administrateurs d'un office HLM. La compétence pour accomplir les actes se rapportant au personnel de l'office n'était pas comprise dans les termes de la liste. Par conséquent, la signature de mandats se rapportant au remboursement de frais de mission au directeur de l'établissement, par deux administrateurs ayant reçu délégation pour accomplir tous les actes concernant le bon fonctionnement de l'office, ne constituait pas une compétence susceptible de leur être déléguée : ces dépenses relevaient des dépenses de personnel, et le comptable aurait dû refuser le paiement. CRC Franche-Comté, 7 juin 1989, M. Maire, receveur de la commune de Besançon, *Rec. Cour des comptes*, p. 141 : ne pouvait être régulière la signature d'ordres de services par des agents communaux alors que cette compétence n'était pas comprise dans la liste limitative des compétences, inscrite au code des communes, que pouvait leur déléguer le maire.

[716] Cour des comptes, 7 décembre 1995, Lettre du président n° 111010, Président d'une chambre des métiers, *Rec. Cour des comptes*, p. 294 : sera impossible, au regard du code de l'artisanat, la délégation des compétences générales de l'ordonnateur d'une chambre des métiers à son secrétaire général, les dispositions textuelles n'autorisant cette délégation de pouvoir qu'au vice-président avec l'accord du bureau. Les mandatements effectués par le secrétaire général ne peuvent donc pas être pris en compte par le comptable public ; CRC Poitou-Charentes, 1er décembre 2003, Rapport d'observations définitives, Conseil général des Deux-Sèvres, *Rec. Cour des comptes*, p. 358 : le code général des collectivités territoriales prévoit que le président du conseil général, en tant que chef des services du département, ne peut donner délégation de signature en toute matière qu'aux responsables des services du département. Or, l'ordonnateur du département avait donné délégation de signature au chef de cabinet et au chef du bureau du cabinet pour engager et liquider les dépenses et signer toutes les affaires relevant du cabinet : cette délégation fut par conséquent jugée irrégulière CRC Alsace, 16 décembre 2003, Commune de Saint-Louis, *Rev. Trésor*, 2004, p. 752, *RFDA*, 2005, p. 662 : sera encore sanctionnée au regard des dispositions du CGCT, car issue d'une autorité incompétente, la prise d'une décision par un adjoint au nom du maire alors que seule la compétence du conseil municipal ou du maire agissant par délégation de celui-ci était possible.

l'autorisait pas expressément à exercer les attributions du recteur relatives à la gestion de la Chancellerie des universités. Les dépenses en rapport avec ces attributions ne pouvaient donc être régulièrement mandatées par le délégataire[717]. La Cour devait ainsi enjoindre pour l'avenir au comptable public de « ne prendre en charge que les ordres de recettes et de dépenses revêtus de la signature de l'ordonnateur ou de celle d'un délégataire dûment autorisé »[718].

Le contrôle de la compétence de l'auteur des actes administratifs qui interviennent au cours du processus de la dépense ou de la recette publique est un contrôle exigeant. Le comptable public doit faire une exacte application des textes en la matière, textes qui nécessitent parfois une interprétation de sa part. Il doit de plus, en cas de délégation de compétence de l'ordonnateur, faire une exacte application des termes de la délégation elle-même. Dans ce cadre, le juge financier préconise alors que la délégation soit suffisamment explicite : si l'objet de la délégation « c'est-à-dire « les actes et décisions en matière financière », reste trop peu défini », cette imprécision « peut constituer (…) une source d'interprétations abusives »[719]. Le comptable public doit ainsi refuser de payer une dépense ou de recouvrer une recette quand l'acte administratif pièce justificative ne présente que l'apparence d'un acte pris par une autorité compétente.

Le contrôle de la compétence de l'auteur d'un acte administratif fait donc l'objet d'une attention toute particulière de la part du juge des comptes. Une attention qui ne trouve qu'un prolongement limité dans le cadre du contrôle formel des actes administratifs.

B – Un contrôle formel limité de l'acte administratif

Le contrôle formel s'entend d'une part d'un contrôle tenant à la forme[720] d'un acte, d'autre part d'un contrôle tenant à la procédure suivie pour l'adoption de celui-ci[721].

---

[717] Cour des comptes, 30 décembre 1991, Lettre du Président n° 3360, Recteur d'une académie, Chancelier des Universités, *Rec. Cour des comptes*, p. 270.

[718] Commentaire sous la lettre du Président n° 3360, précitée. De même, une délégation de signature octroyée pour les affaires du Centre régional de documentation pédagogique ne peut donner compétence pour signer des ordres de mission concernant des personnels du Centre (CRC Poitou-Charentes, 7 mars 2006, Centre régional de documentation pédagogique de Poitou- Charentes, *RFDA*, 2007, p. 852).

[719] Cour des comptes, 28 janvier 1993, Lettre du président n° 2289, Président d'une université, *Rec. Cour des comptes*, p. 168.

[720] Il s'agit de la présentation extérieure des actes administratifs (**CHAPUS (R.)**, *Droit administratif général,* ouvrage précité, n° 1228).

L'irrégularité relative à la forme d'un acte administratif doit être relevée par le comptable public dans la mesure où elle peut avoir des conséquences sur l'existence même de la pièce (1). Quant à l'irrégularité procédurale, elle n'est que très marginalement le fondement de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public (2).

1 – Les conditions de forme non respectées à l'origine de la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire et personnelle du comptable public

L'existence de certains actes administratifs peut se trouver conditionnée par des éléments de forme exigés par les textes. L'irrespect de ces conditions doit être relevé par le comptable public, et entraîner un refus de paiement. Le comptable public qui paierait malgré cette irrégularité engagerait dès lors sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

Cette jurisprudence est particulièrement illustrée en matière contractuelle. Ainsi, dans certaines hypothèses, et même si les contrats peuvent en principe prendre une forme orale ou écrite, seule la forme écrite sera possible.

D'une part, la forme orale peut être expressément interdite par les textes. Dans le cadre des marchés publics, le comptable public ne pourra se contenter d'un contrat oral sans aller à l'encontre des dispositions du code des marchés publics qui disposent, en effet, que les marchés publics de plus de 20000 euros HT « sont passés sous forme écrite », ce que le juge financier prend soin de rappeler au comptable public[722].

D'autre part, la forme écrite du contrat peut être implicitement imposée par les textes. Ainsi, un contrat écrit sera nécessaire pour le recrutement d'enseignants contractuels dans la mesure où la législation prévoit que les contrats de recrutement de personnels au sein des établissements d'enseignement devaient être transmis au représentant de l'Etat dans le département au titre du contrôle de légalité. Un contrat oral ne peut évidemment pas permettre de remplir cette obligation. Le comptable public ne pouvait se contenter de contrats oraux pour justifier le paiement des rémunérations des personnels concernés[723].

---

[721] Il s'agit des règles qui président à l'élaboration des actes administratifs (**CHAPUS (R.)**, *Droit administratif général*, ouvrage précité, n° 1222).
[722] Cour des comptes, 4 mai 2001, Caisse d'amortissement de la dette sociale, *Rev. Trésor*, 2002, p. 373.
[723] CRC Nord-Pas-de-Calais, 29 juillet 1998, Sieur J…, Demoiselle Le… et Dame La…, comptables successifs du lycée professionnel Servet à Lille, *Rev. Trésor*, 1999, p. 42 ; Cour des comptes, 27 janvier 2005, Commune de Veyrier-du-lac, *n° 41418*.

A l'occasion des vérifications tenant à la forme des pièces justificatives, le juge des comptes pourra parfois faire preuve « d'interprétation constructive »[724]. Il a pu ainsi être considéré que deux lettres produites par le comptable pouvaient équivaloir à une convention. Elles émanaient de l'entreprise cocontractante de la personne publique, et mentionnaient expressément les travaux faisant l'objet du mandat litigieux[725]. L'existence d'un contrat a pu également être déduit de l'ensemble des pièces justificatives transmises à l'appui de mandats litigieux[726]. Dans ces hypothèses, le juge des comptes fait donc prévaloir la commune intention des parties sur la forme écrite du contrat, et évite ainsi le prononcé d'un débet à l'encontre du comptable public.

D'autres conditions peuvent être obligatoires pour qu'un contrat existe. En matière de marchés publics, l'article 11 du code des marchés publics précise, en effet, que « l'acte d'engagement est la pièce signée par un candidat à un marché public (…). Cet acte est ensuite signé par le pouvoir adjudicateur (…)». Le comptable public doit vérifier la présence de ces signatures nécessaires à l'existence juridique du marché. Il sera enjoint au comptable public de produire un contrat dûment signé par les deux parties sous peine d'une mise en débet pour défaut de pièce justificative du paiement. Ainsi, des conventions passées par un syndicat intercommunal restent à l'état de simples projets si elles ne sont pas signées par les représentants du syndicat : elles ne peuvent donc servir de pièces justificatives du paiement[727].

L'article 12 du code des marchés publics dispose, quant à lui, que les pièces constitutives des marchés doivent obligatoirement comporter certaines mentions. L'absence de celles-ci ferait alors obstacle à ce que la pièce puisse constituer un marché : la responsabilité du comptable pourrait être engagée pour défaut de production de pièce justificative. Ainsi, en est-il pour une convention non datée qui ne peut servir de pièce justificative d'un paiement[728]. Il en sera de même pour le défaut de mention du délai d'exécution ou de la date d'achèvement des prestations[729].

---

[724] **LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.)**, Commentaire sous Cour des comptes, 11 septembre 2003, Commune de Roquevaire, *Rev. Trésor*, 2004, p. 697.
[725] Cour des comptes, 20 octobre 1994, Commune de Forges-les-eaux, *Rev. Trésor*, 1995, p. 283.
[726] CRC Rhône-Alpes, 25 octobre 2000, Commune de Chamrousse, *RFDA*, 2001, p. 1106.
[727] Cour des comptes, 12 avril 1962, Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de Galan, Tournous et Recurt, *Rec. Cour des comptes,* p. 20 ; voir également Cour des comptes, arrêt provisoire, 16 juin 2000, Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), *Rev. Trésor*, 2003, p. 542 ; CRC PACA, 22 août 2002, Direction des affaires culturelles d'Antibes, *RFDA*, 2004, p. 803 : des contrats non signés par le directeur d'un établissement public ne peuvent justifier le paiement des factures qu'ils appuient.
[728] Cour des comptes, 27 mai 2004, Commune de Bruay-la-Buissière, *Rev. Trésor*, 2005, p. 305.
[729] CRC Bourgogne, 28 juillet 2005, Communauté urbaine du Creusot-Monceau-les-Mines, *RFDA*, 2006, p. 812.

Il est également nécessaire que le comptable public dispose effectivement d'un prix prévu par ce contrat. Un contrat qui ne renseigne pas le comptable public sur cet élément ne pourra justifier le paiement de la dépense considérée en tant qu'il ne permettra pas, notamment, la vérification de l'exactitude des calculs de liquidation[730]. Le code des marchés publics prévoit cependant que si les modalités de détermination du prix sont inscrites au contrat, alors il n'est pas nécessaire que le montant exact de la prestation soit indiqué. Le comptable public ne sera donc pas mis en débet par le juge des comptes pour avoir payé dans une telle hypothèse[731]. Concernant les marchés à bons de commande, le cahier des clauses administratives prévoit les mentions qui doivent obligatoirement être inscrites sur ces derniers. Par exemple, pour un marché de fourniture de carburant, les bons de commandes ne pourront valoir pièces justificatives en l'absence du nom du service émetteur, de la date de livraison, du numéro d'immatriculation du véhicule, de la quantité et du prix du carburant indiqué à la pompe[732]. Au même titre que le juge administratif[733], le juge financier assure ici le respect des dispositions du code des marchés publics selon lesquelles un marché doit comporter un prix ou les modalités de détermination de celui-ci.

Enfin, selon le marché considéré, les pièces constitutives peuvent varier. Il revient au comptable public d'en établir la liste. Par exemple, dans le cadre d'un marché à bons de commande, ceux-ci sont des pièces constitutives du marché et doivent, en tant que telles, être produites au comptable public[734].

Le contrôle formel des actes administratifs se complète d'un contrôle des procédures qui doivent être appliquées pour l'adoption de ceux-ci. Les vérifications qui sont mises à la charge du comptable public en la matière se trouvent être cependant particulièrement limitées.

2 – Des vérifications limitées en matière procédurale

Le comptable public doit, en vertu de l'article 13 du RGCP, et à l'occasion du contrôle de la validité de la créance, s'assurer de l'intervention préalable des contrôles réglementaires

[730] Cour des comptes, arrêt provisoire, 16 juin 2000, CNAVTS, précité.
[731] Cour des comptes, 18 décembre 2003, Commune de Reguisheim, *Rev. Trésor*, 2004, p. 709.
[732] CRC Franche-Comté, 6 avril 2006, Commune de Montbéliard, *RFDA*, 2007, p. 851.
[733] Dans le cadre de la jurisprudence administrative de droit commun, l'absence d'un prix stipulé au contrat fera obstacle à ce que ce contrat fasse naître des obligations entre les cocontractants (TA Versailles, 24 mars 1994, Préfet de l'Essonne c/ Président du Conseil général de l'Essonne, *Rec.*, p. 1037, *CJEG* 1994, p. 552, conclusions **PRETOT**).

avant tout paiement d'une dépense. Il s'agit ainsi de vérifier que sont intervenus les « autorisations, avis et visas prévus par les lois et règlements propres à chaque catégorie d'organismes publics »[735]. Par exemple, l'article 167 du RGCP prévoit que « l'autorisation préalable du conseil d'administration est exigée en matière d'acquisitions immobilières et de locations de biens pris à loyer lorsque la durée du contrat excède neuf années ou lorsque son montant excède la limite fixée pour les achats sur simple facture effectués par l'Etat ». Ou encore, l'article 102 du RGCP prévoit que les ordonnances « de délégation de crédits » sont soumises au visa préalable du contrôleur financier[736].

En l'absence de ces contrôles réglementaires, le comptable public doit donc refuser de payer.

Hormis ces obligations liées à la procédure financière, les vérifications en matière procédurale restaient peu développées dans la jurisprudence du juge des comptes. Il était d'ailleurs parfois fait interdiction expresse au comptable public de vérifier des éléments de la procédure d'adoption de certains actes administratifs.

Ainsi, si les nomenclatures exigent parfois la production d'un marché public en tant que pièce justificative du paiement, ce n'est pas pour autant qu'il revient au comptable public de vérifier que c'est la procédure adéquate pour l'adoption de ce marché qui a été choisie par la personne publique. A partir du moment où le comptable dispose d'un marché, cela doit lui suffire et son contrôle s'arrête là. Le comptable public n'a pas à se soucier de savoir si le marché devait être un marché passé selon une procédure d'appel d'offre, selon une procédure négociée ou encore selon une procédure adaptée.

Les modalités de mise en oeuvre de la procédure de passation n'ont pas non plus à être contrôlées par le comptable public, et donc par le juge des comptes. Ainsi, le Parquet près la Cour a eu l'occasion de souligner qu'il ne revient pas au comptable public de suspendre le paiement d'une dépense pour défaut de mise en concurrence, pour absence du procès-verbal d'ouverture des plis ou pour un déroulement irrégulier de la procédure d'appel d'offres[737]. Il a encore été jugé que « (…) l'existence de [liens familiaux et capitalistiques entre deux entreprises] peut être révélatrice de pratiques tendant à écarter les règles de mise en

---

[734] CRC Bourgogne, 27 mars 2003, Centre communal d'action sociale de Dijon, *Rec. Cour des comptes*, p. 16 ; Cour des comptes, 11 septembre 2003, Syndicat intercommunal des collectivités électrifiées de Côte d'Or, *RFDA*, 2006, p. 813.
[735] Article 29 du RGCP.
[736] **CARCELLE (P.), MAS (G.)**, « Le contrôleur financier », *Rev. Adm.*, 1961, p. 12.

concurrence prescrites notamment par le code des marchés publics. *Ces pratiques affectent la régularité de la passation des commandes* (…) Mais il est jusqu'ici de jurisprudence constante que la responsabilité du comptable n'est pas engagée (…) »[738].

Les irrégularités procédurales ne constituent donc que de façon limitée le fondement de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public. En particulier, en matière de marchés publics, le champ d'intervention restait celui quasi-exclusif du juge administratif.

Le contrôle de légalité externe se décline d'une part en contrôle de compétence de l'auteur de l'acte administratif pièce justificative, d'autre part en contrôle de forme de ce dernier.

L'étendue des vérifications opérées par le juge des comptes est plus ou moins large. Le contrôle de la compétence de l'auteur d'un acte administratif, ainsi que les vérifications tenant à la forme de certains actes apparaissent comme particulièrement pointilleux. Le juge financier a alors l'occasion de donner ici sa propre interprétation d'un texte considéré. Il ne s'agit dès lors en rien d'une application pure et simple de la législation ou de la réglementation. Quant au contrôle de procédure, il demeurait jusque très récemment limité. Cette conception du contrôle comptable, si critiquable soit-elle au regard de la protection des deniers publics, semble néanmoins difficile à remettre en cause dans la mesure où le comptable public ne dispose pas nécessairement de moyens suffisants pour assurer ces vérifications.

Ce contrôle de la légalité externe des actes administratifs pièces justificatives se trouve complété par un contrôle qui, sous certains aspects, s'apparente au contrôle de légalité interne.

§2 – L'illégalité interne comme fondement du débet prononcé par le juge des comptes

Dans le cadre de sa compétence juridictionnelle, le juge financier opère un contrôle qui recoupe, sous certains aspects, celui qu'effectue le juge administratif quand il s'assure

---

[737] Cour des comptes, 10 mars 1999, EPAD, *Rev. Trésor*, 2002, p. 217.

[738] Cour des comptes, 25 octobre 2001, Commune de la Foa, *Rev. Trésor,* 2002, p. 553, en particulier les conclusions du Parquet près la Cour p. 554 ; il revient au juge administratif, notamment, de sanctionner de telles pratiques (CAA de Lyon, 23 juin 1994, Société MERX, Société Bernard KRIEF Sélection et M. Bernard KRIEF, *req. n° 93LY000608*).

qu'aucune erreur de droit ne vient entacher la prise d'une décision[739]. L'erreur de droit s'entend en droit administratif général, de l'hypothèse dans laquelle une décision a été adoptée sans base juridique, c'est-à-dire qu'aucun motif de droit ne vient justifier cette prise de décision qui pourra alors être considérée comme arbitraire. L'erreur de droit sera donc constituée si la base juridique n'existe pas, mais aussi si l'application de cette base au cas d'espèce est juridiquement contestable.

En effet, certaines dépenses ne peuvent être justifiées par la seule décision de la personne publique à l'origine de la dépense. Au contraire, elles doivent, en vertu des nomenclatures, être également fondées sur des dispositions réglementaires ou législatives auxquelles la pièce doit faire référence. Tel est principalement le cas des rémunérations accordées par les personnes publiques, et plus particulièrement des primes et des indemnités.

Le juge financier, à l'occasion de la vérification de la production des pièces justificatives, rassemble alors sous l'expression « absence de base légale » les irrégularités qui relèvent d'une « absence de la justification textuelle » imposée par les nomenclatures. Il s'agira pour le juge financier de s'assurer que la base légale existe (A). Mais encore une fois, ce contrôle ne se limite pas à cette seule vérification. Car, si la base existe effectivement, elle devra aussi permettre de justifier la dépense considérée (B).

A – Un contrôle de l'existence de la base légale

Le comptable public doit vérifier que les primes et les indemnités accordées à des fonctionnaires ont un fondement juridique. L'existence de la base légale se matérialise dès lors par la nécessaire production d'un texte autorisant la dépense (1).

Pour autant, dans sa jurisprudence récente, le juge des comptes s'est éloigné de ce principe. Ainsi, il a jugé que, dans la mesure où aucune disposition textuelle ne venait interdire expressément le versement d'une prime ou d'une indemnité, la dépense considérée n'était pas dépourvue de base légale. Autrement dit, il est possible de se demander dans quelle mesure l'absence d'un texte autorisant la dépense n'entraînerait plus nécessairement le rejet de celle-ci comme étant dépourvue de base légale (2).

[739] **De VILLIERS (M.)**, *Droit public général,* ouvrage précité, p. 629.

1 – La production d'un texte autorisant la dépense, preuve de l'existence de la base légale

Les primes et les indemnités versées aux fonctionnaires doivent être, notamment, justifiées par une base légale. Par conséquent, si aucun texte ne prévoit qu'une prime ou qu'une indemnité peut être versée, le juge des comptes relèvera une insuffisance de justification. Il mettra alors en débet le comptable public qui aurait malgré tout accepté de payer.

Par exemple, au niveau national, une prime permanente au profit d'une catégorie de fonctionnaires ne peut être instituée que par la loi ou un décret : la décision du directeur de l'établissement concerné ne peut donc suffire à justifier le paiement d'une telle prime[740].

Au niveau local, à propos d'indemnités versées à des fonctionnaires territoriaux, le juge financier a rappelé qu'il convenait que ces dernières soient instituées [à défaut d'une délibération de l'assemblée délibérante compétente au sein de la collectivité concernée et répondant aux conditions prévues par la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale] par un texte législatif ou réglementaire[741].

Le comptable public doit, de plus, s'attacher à produire un texte qui n'est pas, au moment du paiement, à l'état de simple projet. Ainsi, un décret en préparation ne pourra être invoqué par le comptable public à l'appui d'un paiement. Il ne pourra justifier le versement de la prime litigieuse[742].

Enfin, pourra être assimilé à une absence de base légale le fait que celle-ci n'était pas en vigueur au moment du paiement de la dépense. Dans cette hypothèse, elle ne peut produire ses effets, à savoir justifier la dépense. Le juge doit donc vérifier le caractère exécutoire de la base légale de la dépense au moment du paiement de celle-ci. Ainsi, le paiement d'indemnités sera jugé irrégulier, car dépourvu de base légale, si les décrets qui s'y rapportent n'ont pas été

---

[740] Cour des comptes, 18 novembre 1982 et 12 juillet 1984, MM. Noé et Poli, agents comptables du budget annexe des monnaies et médailles, *Rec. Cour des comptes*, p. 77 ; voir également Cour des comptes, 5 mai 1988, M. Maugué, agent comptable de l'ENS d'horticulture de Versailles, *Rec. Cour des comptes*, p. 61 : le comptable sera mis en débet des sommes irrégulièrement versées sous forme de rétributions spéciales en l'absence d'un décret contresigné par le ministre des finances, alors que les textes prévoyaient la nécessité d'un tel décret ; Cour des comptes, 14 janvier 1998, M. Dominici, comptable de l'Office des transports de la région Corse, *Rec. Cour des comptes*, p. 18, Cour des comptes, 26 juin 2000, M. Pauly et Mme Jacquin, comptables du centre national de documentation pédagogique, *Rec. Cour des comptes*, p. 55, pour une application des conditions posées par la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

[741] CRC Nord-Pas-de-Calais, 9 février 2006, Syndicat intercommunal de distribution d'eau du Nord, *Rev. Trésor*, 2007, p. 69 ; voir également pour un établissement public de l'Etat, Cour des comptes, 17 mars 1999, M. Soulié, comptable de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture, *Rec. Cour des comptes*, p. 24.

[742] Cour des comptes, 13 juillet 2000, Centre national d'enseignement à distance, *Rev. Trésor*, 2001, p. 538.

publiés au journal officiel[743]. Ou encore, une interdiction de cumul d'indemnités prévue par les textes continuera de s'appliquer à toute situation antérieure à l'entrée en vigueur du décret qui modifie sur ce point la réglementation[744].

Le juge financier ne se contente pas de la présence d'une base légale quelle qu'elle soit. Il est en effet attentif à la nature celle-ci. Autrement dit, tout écrit émanant de l'administration ne pourra servir de justification au paiement de la dépense considérée.

Dans ce cadre, il rappelle notamment que les ministres ne disposent pas du pouvoir réglementaire. Que dès lors, une lettre ministérielle ne peut tenir lieu de base légale suffisante pour justifier le paiement d'une indemnité à un fonctionnaire de l'Etat alors que la législation prévoyait la production d'un décret[745]. Et, *a fortiori*, la note d'un Secrétaire d'Etat placé auprès du Ministre de l'économie et des finances[746], ou les lettres signées par le directeur de cabinet d'un ministre[747] ne peuvent constituer les supports législatifs ou réglementaires susceptibles de justifier le déplafonnement de certaines primes. De même, un télex du directeur d'un hôpital ne pourra suffire à justifier l'extension à des agents contractuels du paiement d'une prime spéciale de début de carrière[748]. Encore une fois, le juge des comptes oblige le comptable public à la plus grande vigilance. Ce dernier ne peut se contenter de pièces qui ne justifient qu'en apparence le paiement d'une dépense.

En cas d'absence de base légale, l'indemnité ou la prime ne peuvent donc pas, en principe, être régulièrement payées par le comptable public. L'inexistence de la base légale

---

[743] Cour des comptes, 6 novembre 1996, Lettre du président n° 11538, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Rec. Cour des comptes*, p. 283.

[744] Par exemple, le décret du 14 janvier 2002 (Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, *Relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires*, JO du 15 janvier 2002, p. 838) qui met fin à l'interdiction de cumul de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires et d'une concession par nécessité absolue de service (Cour des comptes, 16 janvier 2003, CREPS de Châtenay-Malabry, *RFDA*, 2006, p. 815) ne s'applique pas aux situations antérieures à son entrée en vigueur : Cour des comptes, 23 septembre 2004, Université de Metz, *Rev. Trésor*, 2005, p. 453, *RFDA*, 2006, p. 815.

[745] Cour des comptes, 5 juillet 1967, Lycée J. Decour à Paris, *Rec. Cour des comptes*, p. 111, confirmé par Conseil d'Etat, 20 mars 1970, Boissenin, *Rec.*, p. 210 ; voir également pour la lettre du secrétaire d'Etat au budget qui ne peut servir de base légale au paiement d'indemnités complémentaires en l'absence d'un décret : Cour des comptes, 13 juillet 2006, Centre national d'enseignement à distance, *Rev. Trésor*, 2007, p. 504 ; pour la lettre du ministre du budget qui ne peut servir de base légale au versement d'une prime de départ à la retraite non prévue par la loi ou un règlement, Cour des comptes, 25 octobre 1995, Référé n° 7096, Ministre des anciens combattants et victimes de guerre, *Rec. Cour des comptes*, p. 282.

[746] Cour des comptes, 15 novembre 2006, TPG de la Moselle, *Rev. Trésor*, 2007, p. 1127 ; Cour des comptes, 5 décembre 2006, TPG de la Haute-Garonne, *Rev. Trésor*, 2007, p. 1127.

[747] Cour des comptes, 2 février 1989, Lettre du Procureur général n° 9061, Ministre délégué chargé du budget – Direction du budget, *Rec. Cour des comptes*, p. 186.

[748] CRC Pays-de-Loire, 4 mai 1999, Communication du procureur général n° 7641, Ministre de l'emploi et de la solidarité, *Rec. Cour des comptes*, p. 156.

est donc constituée, et au vu de la jurisprudence, par l'absence de texte ou par la référence à un texte dont la nature ne peut justifier le paiement.

Néanmoins, par un arrêt de 2006, la Cour des comptes semble avoir remis en cause l'état de la jurisprudence jusque là bien fixée en la matière. De cet arrêt, il ressort, en effet, que le paiement d'une prime ou d'une indemnité pourra être régulièrement justifiée s'il existe une base légale ou si, sans autoriser la dépense considérée, aucun texte ne vient en interdire le versement.

2 – L'absence d'interdiction textuelle expresse comme justification de la dépense

Le juge financier doit vérifier qu'une base légale justifie le paiement d'une indemnité ou d'une prime. Il doit également s'assurer que le comptable public n'a pas payé la dépense en dépit d'une d'interdiction formelle contenue dans les dispositions invoquées. Par exemple, il sera impossible de justifier le versement d'indemnités pour travaux supplémentaires à des agents des collectivités territoriales logés gratuitement[749], de justifier le remboursement à un agent de ses déplacements effectués entre son lieu de travail et sa résidence personnelle[750], de justifier le remboursement à des agents de collectivités territoriales de frais de déplacement « aux frais réels »[751], ou encore de justifier légalement un cumul d'indemnités si le texte qui prévoit le versement d'une indemnité dispose que cette dernière est exclusive de toute autre[752]. Par conséquent, le comptable public doit tenir compte de l'interdiction inscrite dans un texte d'interdire le paiement d'une dépense déterminée.

La question s'est donc posée au juge des comptes de savoir si, en l'absence d'interdiction textuelle, le versement d'une prime ou d'une indemnité était légal alors même qu'aucune base légale ne justifiait ce paiement. La Cour des comptes, dans un arrêt de 2006 demeuré jusqu'ici isolé, a répondu par l'affirmative. Dans l'espèce considérée, le Parquet près la Cour avait relevé « que si les textes réglementaires sur les GIP ne [prévoyaient] pas la

[749] Cour des comptes, 7 avril 1999, Mme Kammerer, comptable de la ville de Villers-les-Nancy, *Rec. Cour des comptes*, p. 35, confirmé par Conseil d'Etat, 8 décembre 2000, Kammerer, *RFDA*, 2001, p. 474 ; voir également CRC Champagne-Ardenne, 28 juillet 2005, Commune d'Epernay, *RFDA*, 2006, p. 815.
[750] Cour des comptes, 27 janvier 1994, MM. Stimpfling et Auneau, comptables de l'Ecole d'architecture de Nantes, *Rec. Cour des comptes*, p. 11.
[751] CRC Languedoc-Roussillon, 24 août 2000, Région Languedoc-Roussillon, *RFDA*, 2001, p. 473.
[752] Cour des comptes, 20 septembre 2006, Ecole d'architecture de Nancy, *RFDA*, 2007, p. 854.

possibilité de verser de telles gratifications, ils ne l'interdis[aient] pas pour autant »[753]. En d'autres termes, le Ministère public semblait considérer qu'il fallait une interdiction textuelle positive pour que l'absence de base légale soit constituée. Revenant sur les termes de son arrêt provisoire dans lequel elle avait jugé qu'il n'existait pas de fondement légal ou réglementaire au versement, la Cour des comptes, dans son arrêt définitif, suivit les conclusions du Parquet. Elle devait alors estimer que le comptable avait suffisamment justifié le paiement de ladite dépense, en l'absence d'une interdiction textuelle expresse.

Cette évolution conduit nécessairement à s'interroger sur les implications qu'elle peut avoir sur la jurisprudence pourtant bien établie du juge financier en matière de versements de primes et indemnités aux fonctionnaires. En effet, jusqu'ici c'est l'existence de la base légale qui justifiait le paiement. Or, dans l'espèce relative au GIP « Atelier technique des espaces naturels », rien dans les textes n'autorise le paiement de la dépense. Le silence du texte, autrement dit l'absence d'autorisation expresse, aurait dû, par conséquent, entraîner le rejet de la dépense. Est-ce à dire que, désormais, démontrer que la base légale d'une dépense existe se résume à montrer qu'aucun texte n'interdit explicitement cette dépense ? Une telle interprétation constituerait dès lors une véritable remise en cause de la jurisprudence du juge financier en matière de primes et indemnités. Elle risquerait surtout d'engendrer un amoindrissement du contrôle de régularité des primes et indemnités. Les personnes publiques pourraient donc verser celles-ci sans aucun encadrement textuel. Il faudrait dès lors souhaiter qu'un tel arrêt demeure à l'état de simple curiosité[754].

Si ce jugement présente une contrariété évidente avec l'objectif de protection des deniers publics poursuivi par le juge financier, il n'en demeure pas moins que le juge des comptes a sciemment suivi les conclusions du Ministère public, revenant ainsi sur son arrêt provisoire. Le choix opéré par le juge conduit alors nécessairement à s'interroger sur la motivation qui a pu le guider vers une telle voie. En l'espèce, il s'agit d'un GIP qui, comme tout établissement de la catégorie des établissements publics et assimilés, doit disposer d'une autonomie. En cela, il jouit d'une certaine liberté. Ce statut particulier pourrait alors impliquer, aux yeux du juge des comptes, que l'établissement puisse prévoir des dépenses qui

[753] Cour des comptes, 24 mai 2006, GIP Atelier technique des espaces naturels, *Rev. Trésor*, 2007, p. 514 avec les conclusions du parquet près la Cour n° 662, 7 octobre 2005, *Rev. Trésor*, 2007, p. 516, confirmées par les Conclusions n° 322 du 5 mai 2006, *Rev. Trésor*, 2007, p. 516.

trouvent leur place dans ce champ de liberté. Autrement dit, les dépenses que l'établissement ne se voit pas expressément interdire par les textes doivent pouvoir être envisagées par ce dernier à partir du moment où les organes décisionnels en conviennent. Ainsi, il pourrait être avancé que la jurisprudence dégagée par le juge des comptes en 2006 devrait se limiter aux seules personnes publiques auxquelles s'applique le principe d'autonomie. En cela, cette décision ne constituerait pas une remise en cause totale de la jurisprudence antérieure, et se trouverait limitée dans ses effets.

La recherche de la base légale consiste pour le comptable public à s'assurer de l'existence de celle-ci. Classiquement, il s'agit de vérifier l'existence matérielle d'un texte qui doit être produit par le comptable à l'appui du paiement de la dépense. La jurisprudence récente du juge des comptes se fait en la matière plus souple dans le cas où la personne publique à l'origine de la dépense dispose d'un statut lui garantissant une autonomie. Dans cette hypothèse, nul besoin de produire la base légale autorisant expressément la dépense : le comptable devra uniquement s'assurer qu'aucune disposition textuelle n'interdit le paiement.

Outre l'existence de la base légale, la recherche de la base légale d'un paiement doit être l'occasion pour le comptable public de vérifier que cette dernière est effectivement applicable à la dépense considérée.

B – Un contrôle de l'applicabilité de la base légale à la dépense

En s'assurant que la base légale est effectivement applicable à la prime ou l'indemnité considérée, le juge des comptes doit, d'une part, vérifier qu'une évolution des circonstances, de droit ou de fait, n'est pas intervenue, évolution qui ferait dès lors obstacle à l'application du texte considéré (1). D'autre part, il s'agira pour le juge financier d'effectuer une interprétation des textes (2).

[754] Et ce d'autant plus que le transfert de responsabilité vers l'ordonnateur n'est pour le moment guère effectif ; pour un commentaire en ce sens, **LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.)**, Commentaire sous Cour des comptes, 24 mai 2006, GIP Atelier technique des espaces naturels, précité, *Rev. Trésor*, 2007, p. 515.

1 – La mise en évidence d'une évolution de circonstances de droit ou de fait

Alors même que la base légale existe, le juge financier pourra néanmoins considérer qu'une dépense est irrégulière pour défaut de base légale. Tel sera tout d'abord le cas du fait d'une évolution des circonstances de droit. Ainsi, le texte utilisé pour accorder une indemnité devenue caduque du fait de l'intervention de textes postérieurs qui le remettent en cause ne pourra plus justifier la dépense[755].

Des changements de circonstances de fait peuvent également intervenir, et remettre en cause le fait que le versement d'une prime ou d'une indemnité était jusque là justifié. Ainsi en est-il d'un Chancelier de l'Institut de France qui ne devait plus continuer à percevoir des indemnités après avoir quitté ses fonctions[756] ; ou encore une prime ne pouvait plus être versée à un agent promu au grade supérieur : il appartenait dès lors à une catégorie de fonctionnaires pour laquelle cette prime n'avait pas été mise en place[757].

Des changements de circonstances de droit ou de fait peuvent expliquer qu'un texte, qui justifiait jusque là une prime ou une indemnité, ne puisse désormais plus servir de base légale au paiement de celles-ci. Ils doivent être pris en compte par le juge des comptes qui s'assure ainsi de l'applicabilité du texte à la dépense considérée.

Le juge financier doit également parfois interpréter la base légale qui a été produite par le comptable public.

2 – La nécessaire interprétation des textes par le juge des comptes

Le contrôle de l'applicabilité de la base légale nécessite d'interpréter le texte produit pour justifier une dépense afin de s'assurer qu'il est effectivement applicable à celle-ci. Le comptable public pourra avoir commis une erreur d'interprétation en fondant le paiement de la dépense sur un texte qui, en fait, n'autorise pas cette opération.

---

[755] Cour des comptes, 12 février 1999, M. Lhorty, agent comptable de l'agence comptable des services industriels de l'armement, *Rec. Cour des comptes*, p. 10.

[756] Cour des comptes, 4 décembre 2000, Mme Chantereault, comptable de l'Institut de France, *Rec. Cour des comptes*, p. 97.

Tout d'abord, l'erreur d'interprétation peut porter sur les personnes susceptibles d'être destinataires de la rémunération litigieuse. Par exemple, une indemnité forfaitaire pour utilisation de véhicule personnel ne pourra donc être versée qu'aux agents pour lesquels ce type d'indemnité est expressément prévu par les textes[758].

Ensuite, le comptable public devra contrôler que les calculs n'ont pas été effectués par référence à des textes ne s'appliquant pas à l'espèce considérée : la base textuelle choisie par l'ordonnateur pour effectuer la liquidation ne s'impose donc pas à l'agent comptable. Les règles de calcul qu'elles contiennent ne peuvent donc être utilisées. Ainsi en est-il pour le paiement du traitement des internes d'un hôpital sur la base d'un taux applicable aux médecins[759] . Tel est encore le cas pour le maintien au profit de certains agents d'avantages financiers qui ne leur étaient en réalité plus applicables car ils ne concernaient que les agents recrutés avant le 1er janvier 1946[760]. Le comptable public doit également s'assurer des conditions dans lesquelles un organisme doit être soumis à la TVA[761].

Enfin, l'erreur d'interprétation pourra porter sur la personne publique au sein de laquelle la rémunération litigieuse peut être versée. Ainsi, par exemple, ne peuvent être payées à des agents d'une université des primes et indemnités alors que le texte de référence ne s'applique qu'aux agents des établissements d'enseignement secondaire[762]. En matière

---

[757] CRC Languedoc-Roussillon, 24 août 2000, Région Languedoc-Roussillon, *RFDA*, 2001, p. 475 ; CRC Rhône-Alpes, 21 mars 2000, Commune de Saint-Bon-Tarentaise, *RFDA*, 2001, p. 475.

[758] Cour des comptes, 12 février 1999, Agence comptable des services industriels de l'armement, *RFDA*, 2001, p. 474 ; voir également pour un décret qui vise expressément et limitativement les fonctionnaires titulaires et stagiaires et qui ne pourra donc s'appliquer aux agents contractuels : ce décret ne peut servir de base juridique au paiement d'indemnités à ces derniers (CRC Pays de la Loire, 4 mai 1999, Communication du Procureur général n° 7641, Ministre de l'emploi et de la solidarité, *Rec. Cour des comptes*, p. 156) ; ou encore, Une prime au bénéfice des fonctionnaires de l'Etat prévue pour l'exécution de certaines tâches ne peut être étendue à des ouvriers de l'Etat affectés aux mêmes tâches (Cour des comptes, 18 novembre 1982 et 12 juillet 1984, MM. Noé et Poli, agents comptables du budget annexe des monnaies et médailles,précité ; Cour des comptes, 15 mai 2003, Centre hospitalier régional universitaire de Grenoble, *Rev. Trésor*, 2007, p. 1109) ; une indemnité de fonction majorée ne pourra plus être versée à un élu délégué qui a été déchargé de cette délégation (CRC Rhône-Alpes, 8 juin 2000, Département de la Loire, *RFDA*, 2001, p. 1110).

[759] CRC Franche-Comté, 27 octobre 1988, CHS de Villers-le-lac, *Rec. Cour des comptes*, p. 185 ; dans le même sens, l'application d'une prime ne peut être étendue aux simples utilisateurs d'un service informatique alors que le texte de référence prévoit son application aux seuls agents de ce service (Cour des Comptes, 15 mai 2003, Communauté de Communes du Pays de Laval, *Rev. Trésor* 2004, p. 208, *RFDA* 2004, p. 807).

[760] Cour des comptes, 31 mars 1992, M. Hopital, comptable du centre hospitalier du Havre, *Rec. Cour des comptes*, p. 33 qui confirme CRC Haute-Normandie, 11 novembre 1991, M. Hopital, comptable du centre hospitalier du Havre, *Rec. Cour des comptes,* p. 28

[761] CRC Poitou-Charentes, 7 novembre 1989, M. Bourdial, receveur du Syndicat intercommunal d'aménagement du plan d'eau de Saint-Yrieix, *Rec. Cour des* comptes, p. 159 : la prestation fournie par une collectivité locale à une autre n'est pas soumise à la TVA si le service dans lequel elle a été effectuée n'y est pas soumis ; Lettre du président n° 20462, Directeur d'une école, 15 octobre 1998, *Rec. Cour des comptes*, p. 235 : le plafond du chiffre d'affaires au-delà duquel la TVA doit être appliquée est dépassé.

[762] Cour des comptes, 9 octobre 1985, Université de Paris VIII, *Rec. Cour des comptes*, p. 115. De même, des vacations ne pourront pas être versées aux agents de tout établissement public alors que le texte servant de base légale ne concerne que les GRETA (Cour des comptes, 5 novembre 2003, M. Capdeboscq – Bernadet, comptable de l'Ecole nationale de la marine marchande de Nantes, *Rec. Cour des comptes*, p. 84) ; La seule

d'interprétation, il peut dès lors exister des divergences entre la position du comptable public et celle de son juge. Il est également possible que la position du juge des comptes puisse évoluer. Ainsi, il a pu être jugé qu'un agent ne pouvait percevoir une indemnité de chauffage et d'électricité pour un logement lui appartenant, puisque le texte de référence concernait uniquement les logements de fonction[763]. Revenant sur sa jurisprudence, la Cour des comptes a fait récemment une interprétation différente de ce texte en considérant au contraire que l'agent propriétaire de son logement pouvait disposer d'une telle indemnité[764].

Le juge financier effectuera également des vérifications proches du contrôle de qualification juridique des faits. Ainsi, si un décret prévoit des indemnités pour travaux administratifs et techniques, ces dernières ne pourront être versées à une technicienne du CNRS puisque les pièces justificatives produites à l'appui du mandat démontrent que les travaux effectués étaient de nature scientifique[765].

Les vérifications qui se rapportent à la recherche de la base légale d'un paiement recouvrent donc d'une part la mise en évidence de l'existence de cette base, d'autre part la confirmation que celle-ci peut effectivement être appliquée à la dépense considérée. A ces occasions, le contrôle que le juge financier effectue est comparable au contrôle de légalité interne des actes administratifs tel que mis en œuvre par le juge administratif pour vérifier l'absence d'erreur de droit commise par l'administration. Le juge des comptes ne pouvait limiter les vérifications tenant à la base légale d'une dépense à une simple application des textes produits par l'ordonnateur à l'appui de la dépense considérée. Au contraire, il met à la charge du comptable public des obligations de contrôle propres à faire de ce dernier un garant de la légalité interne des actes administratifs pièces justificatives, dans un but de protection optimale des deniers publics.

---

décision du directeur d'un centre régional de documentation pédagogique ne pouvait rendre applicable aux personnels de direction et d'intendance de ce dernier des indemnités dont un décret prévoyait qu'elles étaient spécifiques de la rémunération des personnes assurant le fonctionnement des cours et centres de perfectionnement conduisant à la promotion sociale (Cour des comptes, 27-29 mars 1985, MM. Guibert et Pichard, agents comptables du Centre national de documentation pédagogique, *Rec. Cour des comptes*, p. 34).

[763] Cour des comptes, 27 juin 1984, MM. Lejosne et Baudeux, receveurs du centre hospitalier spécialisé de Prémontré, *Rec. Cour des comptes*, p. 393.

[764] Cour des comptes, 19 octobre 2006, Syndicat intercommunal d'assainissement de Bellecombe, *AJDA*, 2007, p. 1350, note **GROPER (N.), MICHAUT (C.)**.

[765] Cour des comptes, 19 décembre 2005, Ecole normale supérieure de Cachan, *Rev. Trésor*, 2007, p. 167.

Le contrôle sur les actes administratifs tel que défini par le juge des comptes montre une volonté de ce dernier de donner au comptable public un rôle qui dépasse celui d'un simple agent d'exécution des décisions de l'ordonnateur. Les dispositions du RGCP sont ainsi exploitées, par le juge financier, afin de garantir une protection maximale des deniers publics.

A cette occasion, le comptable public, et donc dans son sillage le juge des comptes, touchent à des problématiques propres au contrôle de légalité tel qu'accompli par le juge administratif. Sont alors vérifiés par le juge financier des éléments tant de légalité externe que de légalité interne. Il ne s'agit donc pas pour le comptable public d'avaliser les pièces produites par l'ordonnateur sans en faire une analyse pointilleuse. Cette analyse est d'ailleurs d'autant plus exigeante que certains textes applicables à la dépense considérée peuvent être imprécis. Dans ces cas-là, le caractère équivoque des dispositions oblige le comptable public et, à sa suite le juge des comptes, à en donner une interprétation. En cas de divergence, le juge financier impose dès lors sa propre conception du texte.

Confirmant encore que le juge financier se fait parfois juge administratif, peuvent être relevées des interventions du juge des comptes touchant à l'exécution des actes administratifs pièces justificatives.

SECTION 2 – LE JUGE DES COMPTES, JUGE DE L'EXECUTION DES ACTES ADMINISTRATIFS

Au-delà de la vérification de la production de pièces justificatives régulières, le comptable public est amené à appliquer les termes de celles-ci. Autrement dit, le juge financier doit donc s'assurer de la correcte exécution du contenu des actes administratifs pièces justificatives (§2).

Néanmoins, et avant même de se pencher sur la question de savoir si les termes de cet acte sont correctement exécutés, le comptable public et le juge des comptes doivent s'assurer que cette exécution est possible. Il s'agit de vérifier si l'acte était en vigueur au moment du paiement. En effet, la responsabilité du comptable public s'apprécie au jour de l'opération comptable (§1). Dans le cas contraire, cette dernière ne pourra être justifiée par la pièce produite.

§1 – Le contrôle de l'entrée en vigueur d'un acte administratif à la date d'exécution de l'opération comptable

Le juge des comptes impose au comptable public de vérifier que l'acte administratif pièce justificative est effectivement en vigueur au moment de l'opération comptable. Ce contrôle recouvre deux aspects : d'une part, le respect du principe de l'interdiction de l'entrée en vigueur rétroactive d'un acte administratif (A), d'autre part, la vérification du caractère exécutoire de cet acte (B).

A – Le respect du principe de non-rétroactivité des actes administratifs

En principe, les actes administratifs ne peuvent avoir un effet rétroactif. Par conséquent, les pièces justificatives des opérations comptables doivent être en vigueur au moment où ces dernières sont exécutées. De cette façon, la compétence du juge des comptes se trouve préservée : l'effet de ses décisions ne peut être annihilé par l'adoption, après la réalisation de l'opération, d'un acte administratif qui viendrait justifier celle-ci *a posteriori* (1).

Pour autant, les vérifications du juge financier en la matière ont des limites que le juge administratif ne connaît pas (2). Si la pièce justificative ne peut entrer en vigueur rétroactivement, il n'en demeure pas moins que la personne publique peut prévoir qu'elle

aura des effets rétroactifs. Le juge des comptes ne pourra alors faire le reproche au comptable public d'avoir effectuer le paiement de la dépense.

1 – Le principe de non – rétroactivité de l'entrée en vigueur des pièces justificatives : un principe protecteur de la compétence du juge des comptes

Alors même qu'une pièce justificative a été produite au juge des comptes, la responsabilité du comptable public pourra être engagée si cette pièce a été adoptée après le paiement, dans le but de régulariser *a posteriori* celui-ci[766].

De cette façon, par exemple, un simple projet de texte réglementaire qui serait en cours d'élaboration ne pourra pas justifier le paiement d'indemnités complémentaires au directeur d'un CNED : « la perspective d'une éventuelle régularisation ultérieure pour les paiements opérés irrégulièrement par le comptable ne saurait constituer une justification susceptible de dégager sa responsabilité »[767].

Le juge financier considère encore que le paiement, sur décision du maire, de cotisations annuelles des sapeurs-pompiers à leur union départementale et à l'amicale des centres de secours ne pouvait avoir lieu « faute d'une délibération du conseil municipal prise préalablement à la dépense (…), qu'une délibération prise à la suite d'une injonction de reversement prononcée par la Chambre régionale des comptes ne pouvait donner rétroactivement une telle compétence [au maire] »[768]. De même, une convention postérieure à la date du paiement ne pourra tenir lieu de pièce justificative. Et le comptable public sera, encore une fois, mis en débet pour défaut de production des justifications du paiement[769]. Tel sera aussi le cas si des certificats sont émis postérieurement au paiement afin de justifier le fait que le mandataire d'une commune ait dépassé le montant des dépenses prévues par la convention de mandat[770]. Enfin, des décisions de nature budgétaire ayant pour finalité de

---

[766] Certes, peuvent cependant être produits au juge des comptes en tant que pièces justificatives régulières, les actes qui faisaient défaut au moment du paiement mais dont le comptable dispose lors du contrôle de ses comptes par le juge et qui étaient en vigueur à la date du paiement (Cour des comptes, 10 mars 2003, Université de Nantes, *Rev. Trésor*, 2003, p. 703).

[767] Cour des comptes, 20 septembre 2006, Centre national d'Etudes démographiques, *Rev. Trésor*, 2007, p. 504.

[768] *Idem*, p. 157 ; voir également pour une délibération tardive : CRC Haute-Normandie, 2 septembre 1999, Commune de Grand-Quevilly, *Rev. Trésor*, 2000, p. 295 ; voir également pour la production tardive d'une délibération contredisant celle produite à l'appui du mandat : Cour des comptes, 11 février 1988, M. Doyen, comptable de la commune de Bernes-Sur-Oise, *Rec. Cour des comptes*, p. 146.

[769] Cour des comptes, 5 juillet 2006, Port autonome de Marseille, *RFDA*, 2007, p. 873.

[770] Cour des comptes, 25 mai 2000, Commune de Remiremont, *Rec. Cour des comptes*, p. 38 ; voir également CRC Corse, 7 juin 2006, Syndicat intercommunal à vocation multiple de la Marana, *RFDA*, 2007, p. 865.

régulariser des opérations de dépenses effectuées sans que les crédits nécessaires aient été ouverts à la date des paiements sont sans effet sur la régularité du paiement : « dans la mesure où l'ouverture de crédit constitue une autorisation d'effectuer la dépense donnée par l'autorité budgétaire, celle-ci ne peut intervenir que préalablement à la dépense elle-même »[771]. Seules les délibérations reconnaissant l'utilité publique des dépenses effectuées dans le cadre d'une gestion de fait sont postérieures au paiement : elles correspondent à une ouverture de crédit rétroactive nécessaire à la régularisation de l'ouverture des crédits considérés ; le juge des comptes demeure ensuite libre d'allouer ou non les dépenses[772].

En refusant d'allouer une dépense pour laquelle l'un des actes administratifs servant de justification est adopté postérieurement au paiement, le juge des comptes participe donc au respect du principe de non-rétroactivité des actes administratifs, principe selon lequel l'administration ne peut fixer l'entrée en vigueur d'une décision à une date antérieure à son adoption : les autorités administratives ne peuvent « décider que pour l'avenir »[773].

L'application de cette interdiction permet de préserver la compétence du juge des comptes. En effet, si toute autorité administrative pouvait justifier le paiement d'une dépense postérieurement à celui-ci, elle serait alors évidemment susceptible de faire échec, quand bon lui semble, à la mise en jeu de la responsabilité du comptable public devant son juge[774]. Ainsi le juge des comptes a-t-il souligné qu' « il ne peut être admis que soient mis en échec, *par une délibération tardive*, les pouvoirs que les juges des comptes tiennent des lois des 22 juin 1967 et 2 mars 1982 »[775].

---

[771] Cour des comptes, 4 février 1988, Bureau d'aide sociale de Matour, *Rec. Cour des comptes*, p. 135.
[772] Cour des comptes, 20 septembre 1940, M. Vallat, ancien directeur de l'Office national du tourisme , *Rec. Cour des comptes*, p. 40.
[773] **CHAPUS (R.)**, *Droit administratif général*, ouvrage précité, n° 1336, p. 1147.
[774] Seuls le Ministre des finances et le ministre dont relève le comptable public peuvent donner, en cas de force majeure, décharge totale ou partielle du débet prononcé par le juge des comptes à l'encontre d'un comptable public, ou remise gracieuse des sommes laissées à la charge de celui-ci (article 60 V de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, *Loi de finances pour 1963*, précitée tel que modifié par l'article 146 de la loi n° 2006-1771, 30 décembre 2006, *loi de finances rectificative pour 2006*, JO du 31 décembre 2006, p. 20228, commentaire **LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.)**, « La modification de la responsabilité pécuniaire et personnelle du comptable public », *Rev. Trésor*, 2007, p. 437). Il convient ici de noter qu'en vertu des dispositions de la loi du 30 décembre 2006 précitée, le juge des comptes peut désormais également mettre en évidence l'existence de circonstances constitutives de force majeure et en tirer toute conséquence quant à la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public ; voir également le projet de loi adopté en Conseil des Ministres le 26 mars 2008 qui tendait notamment à renforcer « la crédibilité du pouvoir de sanction du juge des comptes (…) en supprimant la disposition législative autorisant le ministre à remettre gracieusement les amendes auxquelles les comptables ont été condamnés par le juge des comptes (http://www.premierministre.gouv.fr/acteurs/gouvernement/conseils_ministres_35/conseil_ministres_26_mars_1292/dispositions_relatives à la Cour_comptes_59568.html) et qui a abouti par la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 *relative à la Cour des comptes et aux Chambres régionales des comptes*, JO du 29 octobre 2008, p. 16416.
[775] Cour des comptes, 28 avril 1988, Commune de Gy, *Rec. Cour des comptes*, p. 158.

Le principe de non – rétroactivité des actes administratifs est un principe protecteur de la compétence du juge des comptes, et plus particulièrement de l'efficience de son action. Cependant, le contrôle du juge financier reste ici limité par rapport à celui assuré par le juge administratif.

2 – Une limite au contrôle du principe de non - rétroactivité des actes administratifs : l'absence de contrôle de la régularité de l'effet rétroactif d'une pièce justificative

Le principe de non-rétroactivité des actes administratifs souffre certaines exceptions. En particulier, la personne publique peut déroger à ce principe si elle y a été autorisée par une disposition législative expresse[776], ou s'il s'agit de combler un vide juridique[777]. Si le juge administratif doit vérifier que ce caractère rétroactif pouvait effectivement être accordé à l'acte attaqué, le juge des comptes, quant à lui, n'a pas à effectuer un tel contrôle.

Ainsi, si une autorité administrative accorde un caractère rétroactif à un acte administratif en vigueur lors du paiement, le juge financier ne pourra y faire obstacle. Par conséquent, le comptable public qui se prévaut d'une délibération conférant un caractère rétroactif aux nominations d'experts, et adoptée antérieurement au paiement, ne pourra voir sa responsabilité pécuniaire et personnelle engagée. Et le Parquet de souligner que le fait d'avoir conféré un caractère rétroactif à la décision, « pour regrettable qu'il soit », « permettait [malgré tout] au comptable de disposer d'une base légale suffisante pour rémunérer les experts »[778].

Les actes administratifs pièces justificatives ne peuvent être adoptés postérieurement au paiement d'une dépense. La responsabilité du comptable public s'apprécie au jour du paiement. Lorsqu'il paie, il doit disposer de pièces en vigueur. La personne publique ne peut donc régulariser *a posteriori* ce paiement. Sous cet aspect, le juge des comptes assure un contrôle du principe de non-rétroactivité des actes administratifs. Ce contrôle demeure

---

[776] Conseil d'Etat, 30 décembre 1998, Société Entreprise Chagnaud, *Req*. n° 189315 : la loi a accordé un caractère rétroactif aux textes réglementaires dont elle prévoit l'adoption en ce qui concerne la détermination du taux des intérêts moratoires applicable aux marchés régis par le code des marchés publics.

[777] Par exemple, des professeurs ayant été nommés avant que leurs obligations de service aient été définies, l'administration pouvait donner un effet rétroactif au règlement qui détermine ces dernières (Conseil d'Etat, 7 février 1979, Association des professeurs agrégés des disciplines artistiques, *Rec*., p. 41).

néanmoins limité par rapport à celui que le juge administratif peut effectuer. En effet, il ne lui revient pas de s'assurer de la légalité d'un acte administratif pièce justificative prévoyant la rétroactivité de ses effets à partir du moment où cet acte existe effectivement au moment du paiement.

Pour vérifier que la pièce justificative est en vigueur lors de l'exécution de l'opération comptable, le comptable public, et donc le juge des comptes, doivent s'assurer du caractère exécutoire de celle-ci.

B – La vérification du caractère exécutoire d'un acte administratif

Le juge financier considère qu'un acte administratif non exécutoire au moment du paiement ne pourra constituer valablement une pièce justificative[779]. Il s'agit de s'assurer que la pièce est effectivement invocable par le comptable public, au moment où celui-ci effectue le paiement de la dépense ou le recouvrement de la recette, et que cette pièce est donc opposable au juge des comptes[780]. Ainsi, le juge financier devra-t-il contrôler que le comptable public a vérifié que les conditions du caractère exécutoire d'un acte administratif sont remplies (1). A cette occasion, il met à la charge du comptable public des obligations qui dépassent la seule application des textes (2).

1 – La réunion des conditions d'acquisition du caractère exécutoire d'un acte administratif par le juge financier

Le juge des comptes va devoir vérifier que les conditions nécessaires à l'acquisition du caractère exécutoire d'un acte administratif sont remplies. La vérification par le juge des comptes des conditions propres à assurer un caractère exécutoire à un acte administratif passe

---

[778] Cour des comptes, 9 octobre 2006, Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, *Rev. Trésor*, 2007, p. 931.

[779] Pour des exemples en matière de dépenses : **DOYELLE (A.)**, « Le contrôle des actes des collectivités locales dans l'activité juridictionnelle », article précité, pp. 773 à 775. Pour une convention servant d'autorisation de percevoir qui doit être exécutoire : CRC Ile-de-France, 15 juin 1989, cité par **CHARTIER (J.L.) et DOYELLE (A.)**, « Le contrôle des comptes produits par les comptables des collectivités et établissements publics locaux », *AJDA*, 1992, p. 197.

[780] A l'instar de ce qui se produit devant le juge administratif de droit commun. Ainsi en est-il des actes réglementaires (Conseil d'Etat, 25 janvier 1974, Jean et autres, *Rec*., p. 60), qui ne pourront donc pas servir de base légale à l'édiction d'actes administratifs individuels (Conseil d'Etat, juillet 1999, Glaichenhaus, *Rec*., p. 241) ou de contrats (Conseil d'Etat, 8 février 1999, Commune de Cap d'Ail, *AJDA,* 1999, p. 283); et pour des actes non réglementaires (Conseil d'Etat, 19 décembre 1952, Demoiselle Mattéi, *Rec*., p. 594 (décision favorable) ; Conseil d'Etat, 28 novembre 1952, Dame Lefranc, *Rec*., p. 534 (décision défavorable)).

principalement par un contrôle de la publication et de la notification de celui-ci, tant au niveau national[781], que local[782].

Néanmoins, certains actes ne vont acquérir un caractère exécutoire que dans la mesure où d'autres formalités seront remplies. Il s'agit d'une obligation de transmission simple (1 – 1) ou multiple (1 – 2).

1 – 1 – Une obligation de transmission simple vérifiée par le juge des comptes

Avant 1982, l'approbation du préfet était le plus souvent nécessaire pour que les actes des collectivités territoriales puissent entrer en vigueur. Devaient donc être considérées comme exécutoires les délibérations régulièrement visées par le préfet[783] ou le sous-préfet[784] à partir du moment où la législation prévoyait cette approbation[785]. En sens inverse, le juge financier a pu relever qu'une délibération décidant l'octroi du remboursement des frais de justice pour une action engagée par un maire, en son nom propre, ne pouvait acquérir un caractère exécutoire du fait de l'absence d'approbation du préfet[786]. Cette approbation du préfet nécessaire à l'acquisition du caractère exécutoire n'est désormais plus prévue par les texte : l'intervention du préfet se résume en une obligation de transmission à ce dernier.

---

[781] Le juge des comptes va devoir, par exemple, s'assurer que les décrets ont été publiés au journal officiel (Cour des comptes, 6 novembre 2003, TPG des Yvelines, *arrêt provisoire n° 38190*). Ou encore que les actes budgétaires des établissements publics de l'Etat ont été transmis à l'autorité de tutelle (Cour des comptes, 10 avril 2000, Société nationale des entreprises de presse, *Rev. Trésor*, 2001, p. 375, *RFDA*, 2006, p. 834 ; CRC Alsace, 6 novembre 2003, Université Robert-Schuman Starsbourg III, *Rev. Trésor*, 2004, p. 754, *RFDA*, 2005, p. 664).

[782] Les conditions tenant à la publication ou à la notification de l'acte considéré sont inscrites aux articles L 2131 – 1 CGCT pour les communes, L 3131-1 CGCT pour les départements, et L 4141-1 CGCT pour les régions. L'inscription dans un recueil spécifiquement tenu à cet effet peut également être prévue par les textes (par exemple l'article L 3131-3 CGCT pour les actes réglementaires pris par les autorités départementales et leur inscription dans un recueil des actes administratifs). Pour des indemnités qui ne pouvaient être versées à des adjoints au maire d'une commune que si les délégations pour les activités considérées avaient été publiées et notifiées (CRC Pays de la Loire, 19 janvier 2001, Ville de Sablé-sur-Sarthe, *RFDA*, 2002, p. 617 ; CRC Bourgogne, 24 janvier 2002, Commune de Turny, *RFDA*, 2003, p. 600) ; le comptable public devra produire la justification de l'inscription d'un contrat de crédit-bail au fichier immobilier, « cette publicité n'étant en aucune façon facultative » (Cour des comptes, 5 juillet 2001, Régie Municipale de distribution d'énergie de la commune de Villard-Bonnot, n° 29650, *Rev. Trésor*, 2002, p. 217).

[783] Cour des comptes, 20 avril 1978, *Rev. Trésor*, 1979, p. 58.

[784] Cour des comptes, 15 janvier 1987, Mme Ortscheidt, comptable de la commune d'Obermodern- Zutzendorf, *Rec. Cour des comptes*, p. 276 (à propos d'une délibération adoptée en 1980).

[785] Une délibération pouvait être exécutoire en dehors de toute approbation préfectorale si les textes n'imposaient pas cette obligation (Cour des comptes, 12 mars 1937, Commune de Mesnil-Martinsart, *Rec. Cour des comptes*, p. 34).

[786] Cour des comptes, 7 novembre 1968, Commune d'Obernai, *Rec. Cour des comptes*, p. 119.

Ainsi, depuis la loi du 2 mars 1982[787], un certain nombre d'actes administratifs locaux[788] sont, en effet, soumis à une obligation de transmission au représentant de l'Etat dans le département[789]. En cas de non-transmission, la reconnaissance du caractère exécutoire de ces actes est impossible[790]. La preuve de la transmission peut être apportée par tout moyen[791]. Ce sont le plus souvent les exécutifs locaux qui en attestent par un certificat. Cette transmission en préfecture est nécessaire pour que le représentant de l'Etat puisse effectuer le contrôle de légalité qui lui incombe et saisir, en cas d'illégalité constatée, le juge administratif dans le cadre d'un déféré préfectoral[792]. Le comptable public devra s'assurer que les certificats fournis ne sont pas des pièces fausses. Si tel était le cas, il devrait refuser le paiement puisque la réalité de la transmission serait remise en cause, et serait alors contesté le caractère exécutoire de l'acte transmis[793].

Selon une jurisprudence constante du juge financier, le comptable public doit disposer de la preuve de cette transmission au préfet. Dans le cas contraire, la pièce est jugée insuffisante et le comptable public, s'il a malgré tout effectué l'opération considérée, sera mis en débet. Par exemple, à propos des contrats des collectivités territoriales, s'il « n'a pas été apporté la preuve que la convention (…) [a] été transmise aux autorités chargées d'exercer le

---

[787] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, JO du 3 mars 1982, p. 730).

[788] Voir la liste aux articles L 2131-2 CGCT pour les communes, L 3131-2 CGCT pour les départements et L 4141-2 CGCT pour les régions.

[789] Articles L 2131-1 CGCT pour les communes, L 3131-1 CGCT pour les départements, et L 4141-1 CGCT pour les régions : « Les actes pris par les autorités communales [départementales ; régionales] sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication « ou affichage », à leur notification aux intéressés ainsi qu'à *leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement* ».

[790] Conseil d'Etat, 10 janvier 1992, Association des usagers de l'eau de Peyreleau, *Rec.*, p. 13.

[791] Articles L 2131-1, 3131-1 et 4141-1 du CGCT, respectivement pour les communes, les départements et les régions.

[792] Procédure mise en place par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, et qui prévoit que le préfet peut saisir le juge administratif des actes des collectivités territoriales pour motif d'illégalité, et ce dans un délai de deux mois. Sur la procédure du déféré préfectoral : **GUETTIER (C.)**, *Droit administratif*, Focus droit, Montchrestien, 1999, p. 69 ; **CHAPUS (R.)**, *Droit administratif général*, ouvrage précité, n° 577 et suivants ; **CHAPUS (R.)**, *Droit du contentieux administratif*, ouvrage précité, notamment n° 239-2 et 454.

[793] Le comptable public demeure responsable au cas où il a effectué un paiement sur certification fausse de l'ordonnateur alors qu'il disposait des informations suffisantes pour lui permettre d'en vérifier la véracité (Cour des comptes, 24 mars 1994, Commune de Miramas, *Rec. Cour des comptes,* p. 33 : « La fausseté des certifications de perte pouvait (…) être établie (…) ; qu'ainsi, le comptable aurait pu et dû rejeter ces certifications et refuser le paiement » ; il demeure également responsable dans le cas où le caractère fictif de la pièce est reconnue postérieurement au paiement, par exemple par le juge pénal (Cour des comptes, 12 juillet 1907, Nicolle, TPG de Corse, *Rec. Conseil d'Etat,* p. 656 ; récemment confirmée par Conseil d'Etat, 10 janvier 2007, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, *AJDA*, 2007, p. 377, note **Cécile MATTEI**) ; enfin, si le comptable avait été déchargé de sa gestion et que le caractère fictif d'une pièce est reconnue ultérieurement, le juge des comptes devra procéder à la révision de l'arrêt de décharge (Cour des comptes, 19 décembre 1907, TPG des Pyrénées-Orientales, *Rec. Cour des comptes,* p. 58).

contrôle de légalité », la convention est considérée comme non exécutoire[794]. Cette jurisprudence s'applique aux éventuels avenants au contrat[795]. Concernant l'acte de nomination d'un régisseur, l'absence de transmission entraînera la qualification de celui-ci en tant que comptable de fait[796]. Ou encore, la délibération du conseil d'administration d'un OPHLM octroyant une prime non transmise au contrôle de légalité ne pourra servir de pièce justificative du fait de son caractère non exécutoire[797]. Enfin, certains contrats des établissements publics de santé sont soumis à une obligation de transmission au représentant de l'Etat en vertu du code de la santé publique qui dispose que « (…) les marchés et les contrats de partenariat des établissements publics de santé sont exécutoires dès leur réception par le représentant de l'Etat (…) »[798]. Le juge des comptes assure ainsi le respect de ces dispositions[799].

L'obligation de transmission au préfet est parfois nécessaire et suffisante pour qu'un acte administratif puisse acquérir force exécutoire. Cette obligation doit néanmoins parfois être complétée par la transmission à d'autres autorités.

1 – 2 – Une obligation de transmission multiple vérifiée par le juge des comptes

L'acquisition du caractère exécutoire d'un acte administratif local peut parfois être soumise à des conditions supplémentaires dont le juge des comptes vérifiera aussi la mise en œuvre. Tel est le cas des actes pris au sein des établissements publics locaux d'enseignement. Pour la passation ou l'exécution de conventions, les actes pris par les chefs d'établissements

---

[794] CRC Réunion, 4 juillet 1991, Sieur Lefebvre, comptable de la commune de la Possession, *Rec. Cour des comptes*, p. 76. Voir également : Cour des comptes, 24 octobre 1991, M. Devedjan, maire d'Antony, *Rec. Cour des comptes,* p. 89 ; CRC Corse, 24 septembre 1992, Mme Tendelli, comptable du syndicat intercommunal d'enlèvement des ordures ménagères de Lavatoggio, *Rec. Cour des comptes,* p. 85 ; Cour des comptes, 2 juillet 1998, Pourvoi du Sieur R…, comptable de la commune de Cintre, *Rev. Trésor,* 1999, p. 23 ; CRC Limousin, 30 mai 2000, Lycée Raoul Dautry, *Rev. Trésor,* 2001, p. 284 ; Cour des comptes, 26 octobre 2000, Commune de Carhaix-Plouguer, *Rec. Cour des comptes,* p. 85 ; CRC Ile-de-France, 18 avril 2005, Département de l'Essonne, *RFDA*, 2006, p. 816 ; ceci vaut également pour les actes des mandataires de droit privé des collectivités publiques : pour un contrat passé entre le mandataire d'une commune et un tiers, voir Cour des comptes, 25 mai 2000, Commune de Remiremont, *RFDA*, 2001, p. 470.

[795] Cour des comptes, 9 décembre 1993, MM. Prillard et Dodane, payeurs régionaux de Franche-Comté, *Rec. Cour des comptes,* p. 134.

[796] CRC PACA, 24 août 2000, Département des Bouches-du-Rhône, *RFDA*, 2001, p. 484 ; CRC Poitou-Charentes, 10 novembre 2005, Régie du port de plaisance de La Rochelle, *RFDA*, 2006, p. 816.

[797] Cour des comptes, 5 octobre 1995, M. Chapuis, comptable de l'office public départemental d'habitations à loyer modéré du Doubs, *Rec. Cour des comptes*, p. 84.

[798] Article L 6145-6 du code de la santé publique.

[799] Cour des comptes, 27 janvier 2005, Centre hospitalier intercommunal de Cornouailles, n° 41501.

doivent être transmis au représentant de l'Etat, à la collectivité de rattachement et à l'autorité académique. Ils ne seront exécutoires qu'à l'issue d'un délai de 15 jours à compter de la dernière transmission, ceci en application de l'article L 421-14-II du code de l'éducation, dérogeant aux articles L 2131-1 à 2131-5 CGCT[800]. Le budget adopté par le conseil d'administration de ces établissements, quant à lui, doit être transmis aux mêmes autorités, en vertu de l'article L 421-11 du même code et devient exécutoire dans un délai de 30 jours à compter de la dernière date de réception par les autorités concernées[801].

Dans un autre domaine, les délibérations des établissements de distributions d'énergie électrique relatives aux rémunérations doivent être, en vertu des textes applicables, soumises à « l'administration municipale »[802].

La preuve du caractère exécutoire des actes administratifs pièces justificatives doit être apportée au comptable public. Il revient dès lors au juge des comptes de s'assurer que ce dernier en dispose effectivement au moment du paiement. Pour autant, cette vérification du caractère exécutoire d'un acte administratif ne se limite pas au seul constat de la production d'une preuve de la ou des transmissions.

2 – Un contrôle du caractère exécutoire des actes administratifs dépassant le seul constat de la production de la preuve d'une transmission

Le contrôle du caractère exécutoire des actes administratifs tel que défini par le juge des comptes nécessite d'une part de s'assurer de la correcte mise ne œuvre des conditions d'acquisition de ce caractère (2 – 1), d'autre part, d'interpréter les textes applicables (2 – 2).

[800] Cour des comptes, 28 avril 1993, Lycée Xavier Marmier à Pontarlier, *RFFP*, 1994, p. 173 ; CRC Limousin, 30 mai 2000, Lycée polyvalent Raoul Dautry à Limoges, *Rev. Trésor*, 2001, p. 284 ; CRC Champagne-Ardenne, 25 mars 2004, LEP du Château de Sedan, *Rev. Trésor*, 2005, p. 553, *RFDA*, 2006, p. 812 ; pour le constat opéré par le juge financier sur ce point dans le cadre du contrôle non juridictionnel, voir **DOYELLE (A.)**, « Le contrôle de régularité et du caractère exécutoire des actes des collectivités territoriales », *AJDA*, 1994, p. 201.

[801] CRC Pays de la Loire, Communication du Procureur général n° 37121, Direction de l'enseignement scolaire, *Rec. Cour des comptes*, p. 311.

2 – 1 – Un contrôle de la correcte mise en œuvre des conditions d'acquisition du caractère exécutoire d'un acte administratif

Le comptable public ne doit pas se contenter de la seule production d'une preuve de la transmission de la pièce justificative aux autorités compétentes. Le juge financier défend en effet une conception large des obligations comptables en la matière. Ainsi, il a jugé qu'il revenait au comptable public de vérifier que la notification de la conclusion d'un marché public avait été faite au cocontractant de l'administration avant tout commencement d'exécution du contrat[803]. Si tel n'était pas le cas, le comptable public devait considérer que le marché, en tant que pièce justificative, était inexistant au moment du paiement. Si le juge financier avait déjà, en matière non juridictionnelle, souligné que la notification d'un marché public après un commencement d'exécution constituait une irrégularité[804], c'était la première fois que le juge des comptes en tirait les conséquences quant à la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public.

Le juge des comptes faisait cependant ici preuve d'audace aux yeux du Parquet[805]. Ce dernier considère en effet que si les marchés publics doivent être notifiés avant tout commencement d'exécution, « cette formalité ne s'appliqu[ait] qu'à l'ordonnateur et pas au comptable dès lors qu'au moment du paiement, il dispos[ait] d'un marché exécutoire ».

Ce contrôle de la correcte mise en œuvre des conditions d'acquisition du caractère exécutoire d'un acte administratif se complète d'une nécessaire interprétation des textes. Dans certaines circonstances, le comptable public ne peut se contenter d'une simple application de ces derniers. Le texte peut en effet manquer de clarté quant aux obligations qui doivent être remplies pour qu'un acte administratif soit exécutoire.

---

[802] Cour des comptes, 5 juillet 2006, Usine d'électricité de Metz, *Rev. Trésor*, 2007, p. 503, *RFDA*, 2007, p. 863.
[803] Cour des comptes, 22 novembre 2000, Météo France, n° 28016. Le juge des comptes adoptait même jusque là une position contraire : Cour des comptes, 21 janvier 1988, Melle Benoist, receveur de la commune de Civray, *Rec. Cour des comptes*, p. 125.
[804] Cour des comptes, 10 août 2000, référé n° 25310, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, *Rec. Cour des comptes,* p. 201.

2 – 2 – Une interprétation des textes nécessaire à la détermination des conditions d'acquisition du caractère exécutoire

La vérification des conditions tenant au caractère exécutoire des pièces justificatives peut nécessiter du juge des comptes qu'il aille plus avant dans ses vérifications. Il doit en effet parfois interpréter les textes applicables, ou rechercher la qualification exacte de certains actes afin de déterminer les formalités qui leur sont applicables. Des divergences sont alors possibles entre les Chambres régionales des comptes et la Cour des comptes et/ou entre celle-ci et son juge de cassation. Par exemple, pour les établissements de distribution d'énergie électrique, les délibérations relatives aux rémunérations doivent être, en vertu des textes applicables, soumises à « l'administration municipale ». La notion quelque peu imprécise d'« administration municipale » a été interprétée par une CRC comme correspondant au conseil municipal. La Cour des comptes, quant à elle, devait admettre qu'il puisse s'agir du seul maire de la commune : la transmission à ce dernier suffisait alors pour que la délibération soit exécutoire.[806].

C'est à propos de la transmission des contrats des collectivités territoriales à l'autorité préfectorale que des positions divergentes se sont principalement manifestées[807]. Le juge administratif[808] et le Tribunal des Conflits[809] considéraient que des conventions qui n'avaient pas pour objet l'organisation ou l'exploitation d'un service public et ne comportaient par ailleurs aucune clause exorbitante du droit commun, constituaient des actes de droit privé, nonobstant leur soumission au code des marchés publics, circonstance qui ne pouvait à elle seule leur conférer le caractère de contrat administratif. Ces actes échappaient donc en tant que tels à l'obligation de transmission à l'autorité préfectorale prévue par le CGCT. En vertu des dispositions de celui-ci, seuls les contrats de droit public étaient en effet soumis à l'obligation de transmission qui s'impose à une grande partie des actes des collectivités

---

[805] Voir les conclusions contraires du Parquet près la Cour, n° 5506, rendues sur Cour des comptes, 22 novembre 2000, Météo France, n° 28016.
[806] *Ibidem*.
[807] **RENOUARD (L.)**, « Les contrôles du comptable public en matière de marchés publics », *Rev. Trésor*, 2007, p. 431.
[808] CAA de Bordeaux, 3 mai 2000, Communauté intercommunale du nord de la Réunion, *AJDA* 2000, p. 741, conclusions **CHEMIN (B.)**.
[809] Tribunal des Conflits, 5 juillet 1999, Commune de Sauve c/ Société Gestetner, *Rec*., p. 526.

territoriales[810]. Par conséquent, pour s'assurer du caractère exécutoire de la pièce justificative, le comptable public devait préalablement déterminer la nature juridique exacte du contrat. En application de cette jurisprudence, le comptable public de la commune de Quimper avait dès lors considéré que l'obligation de transmission ne concernait que les contrats administratifs. Il en avait déduit que le contrat de l'espèce n'était pas soumis à cette formalité puisqu'il était de nature privée.

Infirmant le jugement de la Chambre régionale des comptes par lequel celle-ci confirmait la position adoptée par le comptable[811], la Cour des comptes devait prendre le contre-pied du juge administratif et du Tribunal des Conflits en constituant le comptable public en débet pour défaut de pièce justificative. Elle jugea que le marché en cause aurait dû faire l'objet d'une transmission au préfet et, qu'à défaut, il n'était donc pas exécutoire. La Cour considérait en effet qu'il résultait « des dispositions combinées de l'article premier du code des marchés publics et des articles L 2122-21, L 2131-1 et L 2131-2 du code général des collectivités territoriales que tous les contrats écrits conclus par les collectivités publiques, qu'ils soient de nature privée ou administrative, sont soumis à l'obligation de transmission, *dès lors qu'ils ont pour objet* la réalisation de travaux, fournitures et services »[812]. Le juge d'appel devait d'ailleurs, dans une autre espèce, rapidement confirmer son interprétation[813]. Ce raisonnement avait de plus été suivi dès 1998 par le ministre de l'économie et des finances. Dans une réponse à l'Assemblée nationale, il avait indiquait que les achats d'un montant de moins de 300 000 francs étaient dispensés des procédures de passation prévues par le code des marchés publics ; que ce n'était qu'à condition qu'ils prennent la forme d'un contrat écrit qu'ils pouvaient se trouver assujettis à l'obligation de transmission au préfet dans le cadre du contrôle de légalité et en application des dispositions du CGCT[814]. Cette position était néanmoins, aux yeux de certains membres de la doctrine, « contestable puisque la Cour [faisait] primer l'objet de la convention sur sa nature juridique »[815].

Saisi en cassation de l'arrêt prononçant la mise en débet du comptable public de la commune de Quimper, le Conseil d'Etat devait confirmer le jugement de la Chambre

---

[810] Voir les articles L 2131-4, L 3131-5 et L 4141-5 du CGCT, respectivement pour les communes, les départements et les régions.
[811] CRC Bretagne, 17 juin 1999, Commune de Quimper, cité dans l'arrêt d'appel de la Cour des Comptes du 28 septembre 2000, Commune de Quimper, *Rev. Trésor*, 2001, p. 355.
[812] Cour des comptes, 28 septembre 2000, Commune de Quimper, *Rev. Trésor*, 2001, p. 355.
[813] Cour des comptes, 26 octobre 2000, Commune de Carhaix-Plouguer, *Rec. Cour des comptes*, p. 85
[814] Réponse du Ministre de l'économie et des finances à l'Assemblée Nationale, cité dans les conclusions du Parquet près la Cour sur Cour des comptes, 26 octobre 2000, Commune de Carhaix-Plouguer précité, *Rec. Cour des comptes*, p. 88.
[815] **FRADIN (L.)**, « Cour des comptes », *Jurisclasseur administratif*, Fasc. 1240, n° 18.

régionale des comptes, et annuler par là même l'arrêt de la Cour et le débet prononcé par elle à l'encontre du comptable public[816].

La Cour des comptes, dans une espèce ultérieure, appliqua la jurisprudence de son juge de cassation. Dans cet arrêt, la Cour rechercha le caractère public ou privé de la convention, montrant ainsi qu'elle avait pris acte de la position adoptée par son juge de cassation[817]. Cette jurisprudence du Conseil d'Etat obligeait le juge des comptes à vérifier la qualification juridique d'un contrat, et donc à se confronter à des notions non démunies de contradiction au sein même de la juridiction administrative de droit commun[818].

La loi dite MURCEF du 11 décembre 2001[819], dans son article 2, a depuis posé le principe selon lequel tout marché public est un contrat administratif : il se trouve donc soumis à l'obligation de transmission prévue par le CGCT[820]. Elle résout ainsi, en faveur de la Cour des comptes, le conflit avec son juge de cassation[821]. Seuls les marchés conclus avant le 11 décembre 2001 restent donc concernés par la jurisprudence du juge administratif précédemment évoquée.

---

[816] Conseil d'Etat, 12 février 2003, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, *req. n°* 234917.

[817] Cour des comptes, 27 janvier 2005, Centre hospitalier intercommunal de Cornouailles, n° 41501 ; et ce alors même que cette recherche n'était pas utile en l'espèce, comme le démontrent les conclusions du Parquet, beaucoup moins enclin, semble-t-il, à montrer ici sa soumission au Conseil d'Etat (Conclusions du procureur près la Cour du 26 novembre 2004, *n°* 754). Voir également CRC Basse-Normandie, 6 novembre 2003, Commune de Honfleur, *Rev. Trésor*, 2004, p. 623, *RFDA*, 2005, p. 663.

[818] La notion de service public, par exemple, semble faire l'objet d'un consensus au sein de la doctrine : il s'agirait d'une modalité de l'action administrative dans laquelle une personne publique prend en charge (ou délègue) la satisfaction d'un intérêt général (**CHAPUS (R.)**, *Droit administratif général*, ouvrage précité, n° 748 ; **RIVERO (J.), WALINE (J.)**, *Droit administratif*, Précis, 16ème édition, Dalloz, 1996, p. 402 ; voir également **De LAUBADERE (A.)**, *traité de droit administratif*, 6ème édition, LGDJ, 1973, n° 1045). Cependant, ces mêmes auteurs soulignent les difficultés auxquelles peut se heurter celui qui doit appliquer cette définition : la notion de service public sera en effet plus ou moins extensive en fonction de ce que l'intérêt général recouvrira. Or, l'intérêt général peut être soumis à des interprétations diverses, extrêmement conjoncturelle : ainsi sera considérée comme une activité de service public, répondant donc à un besoin d'intérêt général, l'exploitation d'un théâtre (Conseil d'Etat, 27 juillet 1923, Gheusi, *D.* 1923.3.57, note J. Appleton), l'organisation de festivals servant un « intérêt général d'ordre culturel et touristique » (Conseil d'Etat, 25 mars 1988, Commune d'Hyières, *Rec.*, p. 668) ou encore l'exploitation d'une plage par la commune « dans l'intérêt du développement de la station balnéaire » (Conseil d'Etat, 21 juin 2000, SARL Plage « Chez Joseph », *CJEG,* 2000, p. 374). Quant à la notion de clause exorbitante du droit commun, elle est considérée par la doctrine comme une notion « difficile à appréhender » (**RICHER (L.)**, *Les contrats administratifs*, Dalloz, Connaissance du droit, 1991, p. 23), un critère « peu précis » (**GAUDEMET (Y.)**, Revue de jurisprudence administrative, *RDP*, 1982, p. 530), « peu facile à manier » et que « la jurisprudence n'a jamais été en mesure d'en donner une définition efficace » (**FOMBEUR (P.)**, **RAYNAUD (F.)**, Chronique générale de jurisprudence administrative française, *AJDA*, 1999, p. 556) : elle serait insaisissable (**SAINT-JOURS (Y.)**, Observations sous Tribunal des Conflits, 19 avril 1982, Dame Robert c/ Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Rennes, *JCP Semaine juridique*, Edition générale, 1983, n° 19959).

[819] Loi n° 2002-1168 du 11 décembre 2001, *Portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier*, JO du 12 décembre 2001, p. 19703.

[820] Ces dispositions donnent donc raison d'une certaine façon à la Cour des comptes puisque désormais tout marché passé par une collectivité territoriale devra faire l'objet d'une transmission aux services préfectoraux.

[821] Même si elle n'a, semble-t-il, pas résolu tous les problèmes liés à la qualification des contrats passés en application du code des marchés publics (**GIMENO-CABRERA (V.)**, « Le maintien du juge judiciaire dans le contentieux du droit de la commande publique-L'échec de la loi MURCEF ? », *Rev. Adm.*, 2005, p. 30).

Le caractère exécutoire que doit avoir un acte administratif pièce justificative au moment de l'opération comptable est une condition obligatoire de la régularité des comptes produits. A cette occasion, le juge des comptes met à la charge du comptable public des obligations qui peuvent être lourdes. En effet, alors même qu'il dispose, au moment du paiement, de la preuve du caractère exécutoire de l'acte considéré, le comptable public va devoir s'assurer que les modalités d'acquisition de ce caractère ont été régulièrement mises en œuvre et qu'elles étaient effectivement celles applicables à l'acte considéré.

A partir du moment où ces éléments sont vérifiés, l'acte administratif peut effectivement remplir son office de pièce justificative. Le comptable public peut alors appliquer les termes de cet acte dans la mesure où certaines de ses obligations le nécessitent.

§2 – Le contrôle de l'application des actes administratifs par le juge des comptes

Le juge des comptes doit vérifier que le comptable public fait une juste application des dispositions contenues dans les pièces produites à l'appui des opérations de dépenses et de recettes publiques. En effet, le comptable public ne doit pas uniquement s'assurer de la production des pièces justificatives. Certaines vérifications imposées par le RGCP nécessitent que le comptable public mette en application les termes de ces pièces. Le juge des comptes participe dès lors du contrôle de l'exécution des actes administratifs.

C'est principalement à l'occasion de la vérification de l'exactitude des calculs de liquidation que le juge des comptes assurera ce contrôle.

La liquidation des dépenses et des recettes est de la responsabilité de l'ordonnateur[822]. Mais il revient au comptable public de s'assurer de l'exactitude des calculs opérés[823]. Il doit donc contrôler que les calculs effectués par l'ordonnateur, lors de la liquidation, sont mathématiquement exacts[824]. Par conséquent, le comptable public ne peut pas se contenter des calculs de l'ordonnateur, au risque, si ceux-ci étaient faux, de voir sa responsabilité pécuniaire

[822] Article 5 du RGCP.
[823] Article 13 du RGCP ; pour la mise en débet de comptables ayant omis de vérifier l'exactitude des calculs de liquidation préalablement à un paiement : Cour des comptes, 14 septembre 1989, MM. Mauss et Pujol, comptables de la commune de Toulouse, *Rec. Cour des comptes*, p. 73.

et personnelle mise en jeu. Cette vérification nécessite d'appliquer les termes des pièces justificatives, et donc des actes administratifs qui en font office. Ce contrôle dépasse dès lors la simple vérification arithmétique (A).

Les contrats, en tant que pièces justificatives, et de par les nombreuses clauses financières qu'ils contiennent, constituent une illustration originale de la mise en œuvre de cette compétence du juge des comptes pour assurer le respect du contenu des actes administratifs (B).

A – La vérification de l'exactitude des calculs de liquidation : un contrôle dépassant la simple vérification arithmétique

Lors du contrôle de l'exactitude des calculs de la liquidation, le comptable public doit s'assurer de la correcte application des bases de la liquidation. Celles-ci font l'objet de dispositions normatives ou d'une décision de la personne publique à l'origine de la dépense. Elles déterminent le montant, ou les principes selon lesquels le calcul de ce montant doit être effectué. Ainsi, il revient au comptable public de s'assurer de la règle effectivement applicable (1), avant de vérifier les modalités des calculs de liquidation qui y sont inscrites (2).

1 – La détermination de la règle applicable aux calculs de liquidation

Le comptable public, et donc le juge des comptes, vérifieront toujours si la personne publique a tenu à déterminer elle-même les bases de la liquidation. Ce n'est que dans le cas contraire qu'ils s'appuieront sur les bases textuelles applicables à la dépense en cause[825].

Ainsi, il ne devra pas payer une dépense dont le montant est supérieur au plafond autorisé sous peine d'être mis en débet. Ce plafond peut être défini par les textes[826]. Il peut

---

[824] Par exemple, Cour des Comptes, 15 décembre 1995, SIVOM de Nouvion-en-Ponthieu, *Rec. Cour des comptes,* p. 109 ; CRC Haute-Normandie, 3 septembre 1998, Commune de Carsix, *Rev. Trésor* 1999, p. 41.

[825] CRC Bretagne, 5 avril 1990, M. Le Cotonnec, comptable du centre hospitalier régional de Rennes, *Rec. Cour des comptes*, p. 111.

[826] Pour le paiement d'indemnités de direction et de gestion versées au proviseur, à l'agent comptable et au gestionnaire d'un établissement public local pour leur participation à des actions de formation continue au-delà du montant prévu par les textes (CRC Centre, 22 juin 1995, M. Viot, comptable du lycée professionnel de Lucé, *Rec. Cour des comptes*, p. 49) ; en vertu de l'arrêté fixant le taux des primes de service et de rendement, la prime allouée à l'agent considéré ne pouvait excéder 18 % du traitement le plus élevé de l'emploi considéré, et la Cour justifie la mise en débet du comptable par l'obligation qui lui est faite de vérifier l'exactitude des calculs de liquidation (Cour des comptes, 20 mars 2003, M. Dutet, TPG de Seine-Maritime, *Rec. Cour des comptes*, p. 9) ;

également l'être par une décision de l'organe délibérant. Par exemple, le comptable doit appliquer la ristourne prévue par la délibération du conseil municipal au profit des maîtres nageurs sur le montant des activités payantes dispensées par leurs soins en piscine municipale au taux fixé par cette dernière[827].

Une fois la règle applicable déterminée, le comptable public doit déterminer les modalités de calcul de la liquidaton.

2 – La détermination des modalités de calcul de la liquidation

Le comptable public doit également s'assurer que les modalités de calcul de la dépense ont été correctement appliquées. Le comptable ne devra donc pas verser une indemnité en fonction de l'emploi si elle doit l'être en fonction du grade et de l'échelon de l'agent[828]. Ne pourra encore être considéré comme régulier le remboursement de frais sur une base forfaitaire alors qu'un arrêté prévoyait le calcul sur une base à coût réel[829]. Et un comptable public sera mis en débet dans l'hypothèse où le taux de TVA appliqué n'est pas celui prévu par les textes[830], ou s'il applique un taux de conversion pour le calcul de frais de séjours à l'étranger de plusieurs enseignants différent de celui fixé par la direction générale de la comptabilité publique pour la période considérée[831].

Le comptable public doit ainsi parfois se livrer à une interprétation des circonstances de l'espèce au regard des règles de calcul. Par exemple, les bases réglementaires de la

---

pour une prime ou une indemnité qui ne peut excéder le plafond défini réglementairement (CRC Haute-Normandie, 6 février 2007, Maison de retraite de Saint-Saëns, *RFDA*, 2007, p. 855 ; CRC Ile-de-France, 9 février 2007, Commune de Palaiseau, *RFDA*, 2007, p. 855) ; pour des indemnités forfaitaires de travaux supplémentaires qui ne peuvent être versées que selon le taux fixé réglementairement : ce taux doit être appliqué même si une lettre ministérielle donne une interprétation contraire (CRC Ile-de-France, 7 octobre 2004, Maison de retraite Mathurin Fouquet à Samois-sur-Seine, *RFDA*, 2005, p. 654 ; Cour des comptes, 3 février 2005, TPG des Bouches-du-Rhône, *Rev. Trésor*, 2006, p. 202).

[827] CRC Aquitaine, 7 septembre 2000, Commune de Bordeaux, *RFDA*, 2001, p. 1110.

[828] CRC Ile-de-France, 29 avril 2005, Commune de Grigny, *RFDA*, 2006, p. 816.

[829] Pour des frais de gestion : Cour des Comptes, 19 mars et 20 juillet 2001, M. Bourez, comptable de la CNAMTS, *Rec. Cour des comptes, p.* 58 ; pour des frais de déplacement : Cour des Comptes, 11 juillet 2002, Ecole d'architecture et de paysage de Bordeaux, *Rev. Trésor* 2003, p. 555, *RFDA* 2004, p. 806.

[830] Cour des Comptes, 5 mai 1988, Commune de Garges les Gonesses, *Rec. Cour des comptes*, p. 62 : mise en débet du comptable pour l'application d'un taux de TVA normal alors que le code général des impôts prévoyait un taux réduit dans le cas d'une fourniture de végétaux en dehors de travaux d'entreprise ; idem Cour des Comptes, 24 novembre 2004, Chambre départementale d'agriculture de la Manche, *arrêt n°* 41057 ; CRC Bretagne, 3 novembre 1992, M. Legoff, comptable de la commune de Saint-Malo, *Rec. Cour des comptes*, p. 112 : mise en débet du comptable pour avoir payé en appliquant un taux de TVA normal alors que le code général des impôts prévoyait l'application d'un taux réduit pour toute prestation sur le réseau d'assainissement.

[831] Cour des comptes, 5 juin 1991, M. Achour, agent comptable de l'université de Paris V, *Rec. Cour des comptes*, p. 52.

liquidation ne seront pas respectées si ce n'est pas le bon nombre d'années de travail qui a été pris en compte[832]. Ou encore, ne pourront être considérés comme appartenant à la catégorie des travaux neufs, tels que définis par la réglementation, des travaux d'entretien et de réfection : ceux-ci ne peuvent dès lors entrer dans l'assiette d'une prime de technicité[833].

Le juge des comptes intervient dans l'exécution des actes administratifs. Dans la mesure où les termes de ceux-ci conditionnent les calculs de liquidation des dépenses et des recettes, il est nécessaire que le comptable public en assure l'exacte application. Dès lors, le juge financier se fait juge administratif puisque, en cas d'application incorrecte, il en tirera des conséquences juridiques, à savoir la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public.

L'exécution des contrats passés par l'administration, de par les clauses financières qu'ils contiennent, illustrent tout particulièrement cette compétence du juge des comptes.

B – Une illustration du contrôle de l'exécution des actes administratifs par le juge des comptes : l'application des clauses financières des contrats passés par l'administration

Le juge des comptes perturbe, dans le cours de son exécution, « l'intimité de cette relation » qui existe entre l'administration et l'entreprise avec laquelle elle a contracté[834]. Il intervient, en effet, tant par un contrôle sur l'exécution des obligations contractuelles de l'administration (1), que sur l'exécution de celles de son cocontractant (2). Le juge des comptes adopte à cette occasion une attitude protectrice des clauses contractuelles, ainsi que des dispositions textuelles applicables à ces différentes hypothèses. Il met alors en évidence des abus qui n'ont pas forcément été relevés devant la juridiction administrative de droit commun, en particulier faute de l'existence d'un quelconque intérêt à agir.

---

[832] CRC Bretagne, 8 septembre 1994, M. Guernion, comptable de la commune de Brest, *Rec. Cour des comptes*, p. 74.
[833] CRC Poitou-Charentes, M. Braconnier, receveur de la commune de Bressuire, *Rec. Cour des comptes*, p. 130.
[834] Cette expression est empruntée à Florian LINDITCH qui considère que dans le cadre du contrôle interne, une fois la phase de conclusion du marché encadrée, l'exécution ne relèverait plus que de la seule volonté des parties, seul le comptable public pouvant à la rigueur (…) « perturber l'intimité de cette relation » (**LINDITCH (F.)**, *Le droit des marchés publics,* Connaissance du droit, 3ème édition, Dalloz, 2004, p. 101).

1 – Le contrôle de l'exécution des obligations contractuelles de l'administration contractante

L'obligation de l'administration vis-à-vis de son cocontractant consiste dans le paiement du prix de la prestation tel que déterminé au contrat. Comme le souligne Simon FROMONT à propos des marchés publics, le comptable est un « acteur de la détermination du prix »[835]. Lors de la vérification de l'exactitude des calculs de liquidation, il devra s'assurer que le prix prévu au contrat a bien été respecté. Il vérifiera alors la correcte application des clauses contractuelles en la matière[836]. Soit qu'il s'agisse de vérifier que le prix à payer est celui indiqué au contrat[837] ; soit qu'il s'agisse de vérifier la correcte application des clauses permettant le calcul de ce prix[838]. Les comptables publics sont autorisés, pour ce faire, à interpréter, si cela est nécessaire, les stipulations du contrat[839].

La particularité tenant aux contrats tient cependant dans le fait que les modalités de paiement du prix dans le temps sont variables (1 - 1). De plus, les clauses contractuelles peuvent prévoir une adaptation du prix en fonction des circonstances entourant l'exécution du contrat (1 – 2). Chacun de ces éléments sera susceptible d'avoir des conséquences sur les calculs de liquidation.

1 - 1 – Modalités du paiement du prix dans le temps et calculs de liquidation

En matière contractuelle, le paiement du prix n'intervient pas nécessairement une fois la prestation effectuée. Deux cas de figure sont en effet possibles : soit la personne publique

---

[835] **FROMONT (S.)**, *Le droit des marchés publics à l'épreuve du droit public financier*, Thèse précitée, p. 537.

[836] Doivent s'analyser comme des clauses contractuelles les dispositions de textes réglementaires ou législatifs portant sur le calcul du prix et auxquelles se référerait expressément le contrat : Cour des comptes, 17 octobre 1984, Université de Paris IV, *Rec. Cour des comptes*, p. 84 : pour le paiement de frais à un architecte alors que le décret auquel faisait référence le contrat disposait que « la rémunération fixée était exclusive de tout autre remboursement au titre de la même mission ».

[837] Cour des comptes, 22 avril 1971, Centre hospitalier intercommunal de Créteil, *Rec. Cour des comptes,* p. 88 : le comptable avait été mis en débet pour avoir payé des sommes supérieures à celles prévues au contrat ; Cour des comptes, 29 septembre 1988, Syndicat communautaire d'aménagement de la ville nouvelle d'Evry, *Rec. Cour des comptes*, p. 110 : un avenant serait nécessaire pour autoriser le comptable à payer une somme supérieure à celle prévue au contrat ; idem CRC Bretagne, 25 janvier 1999, Sieur A…, comptable du syndicat intercommunal de valorisation des ordures ménagères de Landerneau, *Rev. Trésor* 1999, p. 280 ; CRC Aquitaine, 13 février 1992, Commune de Mérignac, *Rec. Cour des comptes*, p. 13 (pour un marché public) ; CRC Nord-Pas-de-Calais, 5 juillet 2001, Commune de Jeumont, *RFDA* 2003, p. 599 (pour un marché négocié).

[838] Cour des comptes, 29 juin 1978, Office interdépartemental d'HLM de la région parisienne, *Rec. Cour des comptes*, p. 37 : pour l'application d'une autre formule de calcul de la consommation de gaz que celle prévue au contrat, et donc plus favorable au cocontractant de l'office.

paie, de manière anticipée, une partie de la somme totale, et verse donc un acompte ou une avance à son cocontractant (a) ; soit la personne publique paie avec retard la prestation fournie par son cocontractant et elle se trouve alors redevable envers celui-ci d'intérêts moratoires (b). Les deux situations retentissent inévitablement sur le montant des sommes à payer. Le comptable public doit, par conséquent, tenir compte de ces éléments avant de payer le prix prévu au contrat.

a – L'anticipation du paiement : les procédés des avances et des acomptes

Lors de la vérification de l'exactitude des calculs de liquidation, le comptable public aura l'obligation de tenir compte, avant de payer, des sommes déjà versées. Ainsi, il devra s'assurer que des remboursements dus n'avaient pas encore fait l'objet d'un paiement[840]. Surtout, le comptable public devra prendre en compte les avances ou les acomptes auxquels le cocontractant de l'administration avait droit, et dont il aurait déjà bénéficié. Le code des marchés publics prévoit, afin d'accélérer le paiement des entreprises qui passent un marché avec une personne publique, la possibilité de recevoir le versement d'une partie du prix du contrat, soit en contrepartie d'un service à faire (avance), soit en contrepartie d'un service en cours d'exécution (acompte)[841].

Le juge financier impose ici au comptable public une extrême vigilance allant jusqu'à faire écrire à la doctrine que « le droit des marchés publics est [ici] rattrapé par les exigences du droit public financier » [842]. Et ce d'autant plus que ces paiements constituent une atteinte évidente à la règle du service fait. Plusieurs principes doivent être respectés par le comptable public. Une avance ne pourra correspondre au règlement intégral du prix avant tout service fait[843]. Elle ne devra pas non plus être supérieure au montant maximum prévu par le code des

---

[839] CRC Ile-de-France, 23 janvier 1998, Commune de Breuillet, *RFDA* 2000, p. 1123 ; Cour des comptes, 7 avril 1999, Commune de Saint-Denis, *RFDA* 2000, p. 1123.

[840] Cour des comptes, 2 mars 1972, Sieur Jolly, receveur de la commune d'Alençon, *Rec. Cour des comptes*, p. 63 : pour le remboursement d'une garantie alors que ce remboursement avait déjà eu lieu et qu'elle avait été remplacée par une caution.

[841] Voir articles 86 à 98 du Code des marchés publics ; sur le régime des avances et des acomptes, voir **BRECHON-MOULENES (C.)**, « le financement des marchés publics », Dalloz, 1986.

[842] **FROMONT (S.)**, *Le droit des marchés publics à l'épreuve du droit public financier*, thèse précitée, p. 536.

[843] CRC Rhône-Alpes, 19 mars 1997, M. Morel, comptable de la commune de Corps, *Rev. Trésor*, 1997, p. 549, confirmé par Cour des Comptes, 18 décembre 1997, M. MOREL, comptable de la commune de Corps, *Rec. Cour des Comptes*, p. 197.

marchés publics[844]. Par exemple, la Cour des Comptes a pu mettre en débet un comptable public qui avait payé quatre fois plus que les 5 % d'avance forfaitaire prévus[845].

En ce qui concerne les acomptes, ceux-ci doivent être en concordance avec le service fait[846]. Le comptable public ne devra donc payer ces derniers que dans le cas où il a obtenu la preuve du service fait. Et à l'image de ce qui a été décrit plus haut concernant les avances, le comptable public se doit également de vérifier que le montant des acomptes ne dépasse pas celui prévu par les textes, sauf à ce que le contrat autorise expressément ce dépassement[847].

Les paiements peuvent donc intervenir de façon anticipée. Parfois, au contraire, il arrive que la personne publique paie après la date initialement prévue au contrat, ce qui aura également des incidences sur le montant total du prix qui doit être payé.

b – Le retard de paiement : les intérêts moratoires

En dehors du montant du prix à payer, le comptable public intervient en ce qui concerne le délai de paiement. En effet, un retard de l'administration dans le paiement du prix au cocontractant peut ouvrir droit au versement à ce dernier d'intérêts moratoires. L'article 98 du code des marchés publics dispose en effet que « le dépassement du délai de paiement ouvre de plein droit et sans autre formalité, pour le titulaire du marché ou le sous-traitant, le bénéfice d'intérêts moratoires, à compter du jour suivant l'expiration du délai »[848].

La jurisprudence du juge des comptes est ici peu abondante. S'il est possible de mettre en évidence une mise en débet d'un comptable public pour paiement d'intérêts moratoires d'un montant supérieur à celui réellement dû[849], le juge financier ne semble pas montrer une grande sévérité envers le comptable public dans le cas où ce dernier omettrait de prendre en compte l'indemnisation due à l'entreprise cocontractante en cas de dépassement du délai de paiement prévu par les textes. A notre connaissance, le juge financier n'a jamais mis un

[844] Voir les modalités de calcul de ce montant aux articles 87 et 88 du Code des marchés publics.
[845] Cour des comptes, 3 juin 1999, Météo France, arrêt n° 23314.
[846] Cour des comptes, Rapport public de 1997, p. 535 ; voir également le rapport public de 1994, p. 331 et la LOD de la CRC Bretagne, 25 novembre 1997, SDIS de Saint-Brieuc.
[847] CRC PACA, 12 septembre 1996, Sieur S., comptable de la commune d'Antibes, *Rev. Trésor*, 1998, p. 118 : ici le paiement d'un acompte de 60 % sans stipulation particulière prévoyant cette dérogation.
[848] Principe déjà rappelé par la Cour des comptes : Cour des comptes, 22 mars 2002, Lettre du président n° 31442, Directeur d'un établissement public, *Rec. Cour des comptes*, p. 172.

comptable en débet pour ce motif, alors même que cette omission entraîne alors une erreur dans les calculs de liquidation. Simon FROMONT, soulignant cette curiosité, interprète cette absence de jurisprudence par le fait que les intérêts moratoires « lèsent les intérêts financiers de la personne publique »[850]. Le juge des comptes serait donc peu enclin à pousser le comptable public à effectuer ces paiements. Simon FROMONT donne néanmoins une autre raison à cette attitude du juge financier. Quand les intérêts moratoires ne sont pas payés au cocontractant, c'est bien souvent parce que la dépense n'a pas été ordonnancée ou mandatée et le comptable ne peut pas la payer[851]. Il semble alors que le juge des comptes fasse preuve de réticence à mettre en débet un comptable public alors que c'est l'ordonnateur qui a failli. Le juge financier n'ignore pourtant pas ce problème des retards de paiement et d'intérêts moratoires dans le cadre de sa fonction non juridictionnelle. Ainsi la Cour des comptes a-t-elle eu l'occasion de mettre en évidence les conséquences fâcheuses que peuvent avoir des délais de paiement trop longs. Elle assimile alors le paiement d'intérêts moratoires à un véritable dysfonctionnement de l'administration[852].

Le moment du paiement peut donc se trouver, en quelque sorte, désolidarisé du moment de l'exécution de la prestation. Le comptable public doit donc prendre soin de s'assurer des paiements déjà effectués au moment de calculer le montant du prix qui reste à payer ; il doit également vérifier le montant des intérêts moratoires qui peuvent être réclamés à la personne publique en cas de retard de paiement du cocontractant, en fonction de ce qui a éventuellement été prévu par le contrat.

Les contrats présentent de plus l'originalité de voir leurs clauses susceptibles d'évoluer en fonction des circonstances qui entourent leur exécution. Cette évolution impacte nécessairement sur le prix à payer. Le comptable public devra donc vérifier que le nouveau montant à payer est conforme aux possibilités d'adaptation offertes par les clauses du contrat.

---

[849] Cour des comptes, 5 juillet 1984, Commune de Caen, *Rec. Cour des comptes*, p. 81 : le comptable public avait payé une somme dix fois supérieure à celle à laquelle l'entreprise cocontractante avait droit.

[850] **FROMONT (S.)**, *Le droit des marchés publics à l'épreuve du droit public financier*, Thèse précitée, p. 562.

[851] *Idem*, p. 557 ; le comptable public, s'il ne peut payer la dépense doit cependant agir pour tenter de vaincre l'inaction de l'ordonnateur. Des dispositions spécifiques ont été adoptées en ce sens (par exemple Décret n° 77-981 du 29 août 1977 *concernant l'engagement et le mandatement des sommes dues au titre des intérêts moratoires en exécution des marchés publics de l'Etat*, JO du 31 août 1977, p. 4398 ; article 23 de la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 *portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales,* JO du 10 janvier 1986, p. 470 (codifié aux articles L 1612-18 du CGCT pour les collectivités locales et L 1612-20 du CGCT pour les établissements publics locaux).

1 – 2 – Adaptation des clauses contractuelles et calculs de liquidation

Les clauses contractuelles relatives au prix à payer ne sont pas figées. Certes, en tant que pièce justificative d'une dépense, un contrat ne justifiera que le paiement des prestations qu'il prévoit. Par conséquent, toute autre charge devra, en principe, faire l'objet d'un avenant au contrat, et ne pourra donc être payée qu'à cette condition[853]. Mais le contrat peut contenir une clause prévoyant la possibilité d'adapter le prix initial, en particulier si la prestation doit s'exécuter sur une longue durée[854]. Il doit alors exister une clause de révision[855] ou d'actualisation[856] du prix qui prévoit la possibilité d'une variation du prix[857].

Le comptable public se doit donc de vérifier l'existence d'une telle clause pour accepter le paiement d'un prix révisé ou d'un prix actualisé. Ainsi, une simple lettre ne constitue pas une clause contractuelle justifiant la révision du prix[858]. Ou encore, si le prix stipulé est forfaitaire, aucune actualisation ne pourra être effectuée[859] : seul un avenant au contrat pourra alors modifier les conditions initiales, et prévoir éventuellement une clause de révision ou d'actualisation du prix[860].

---

[852] Rapport public 1991, p. 235 et suivantes ; Cour des comptes, Rapport public particulier, 1997, La gestion budgétaire et la programmation au ministère de la défense, p. 8 et suivantes ; Rapport public 1993, p. 325 et suivantes.

[853] Par exemple, CRC PCA, 25 novembre 2003, CHS de Pierrefeu, précité ; CRC Midi-Pyrénées, Commune de Tarbes, précité.

[854] La jurisprudence est extrêmement abondante dans ce domaine et il ne sera donné ici que quelques illustrations (pour davantage d'exemples, voir **FROMONT (S.)**, *Le droit des marchés publics à l'épreuve du droit public financier*, thèse précitée, note 2272 ; voir également **RENOUARD (L.)**, « Les contrôles du comptable public en matière de marchés publics », précité, p. 433).

[855] Un prix *révisable* est un prix qui peut être modifié pour tenir compte des variations économiques, et ce pendant l'exécution du contrat (voir l'article 18 du code des marchés publics).

[856] Lorsqu'un contrat est conclu à prix ferme, c'est-à-dire que le prix devra rester invariable pendant la durée d'exécution du contrat, il peut cependant être *actualisable*, en particulier si un certain délai s'écoule entre le moment où le prix a été fixé et le début effectif de l'exécution des prestations (voir l'article 18 du code des marchés publics).

[857] Le comptable public devra s'assurer que le prix n'a pas été révisé alors que le contrat prévoyait son actualisation et inversement (Cour des comptes, 3 mars 1988, M. Prigent, agent comptable de la commune de Plouhinec, *Rec. Cour des comptes*, p. 30).

[858] Cour des comptes, 20 octobre 1966, Hôpital-hospice de Beaumont-sur-Oise, *Rec. Cour des comptes* p. 105.

[859] Cour des comptes, 14 janvier 1988, Syndicat communautaire d'aménagement de Marne-la-Vallée, *Rec. Cour des comptes*, p. 10 ; Cour des comptes, 29 septembre 1988, Receveur du syndicat communautaire d'aménagement d'Evry, *Rec. Cour des comptes*, p. 110 ; Cour des comptes, 19 mai 1994, Commune de Saint-Malo, *Rec. Cour des comptes*, p. 50.

[860] Cour des comptes, 29 septembre 1988, Syndicat communautaire d'aménagement de la ville nouvelle d'Evry, *Rec. Cour des comptes*, p. 110.

Le comptable public devra en outre s'assurer de l'exactitude du calcul du prix révisé ou actualisé. Tout d'abord il se doit de vérifier que le mois de référence pris en compte pour calculer le prix révisé est effectivement celui prévu au contrat. En choisissant un mois antérieur à celui prévu au contrat pour la détermination de la révision du prix, le comptable fait bénéficier le cocontractant de la personne publique d'une somme supérieure à celle qui devait normalement être payée [861]. Ensuite, le comptable public devra s'assurer que les modalités de calcul du prix révisé ou actualisé ont été respectées. Ainsi par exemple, le calcul sera erroné si la formule utilisée n'est pas celle prévue au CCAP[862], aux stipulations contractuelles[863], ou que des coefficients inexacts ont été utilisés pour calculer l'actualisation[864]. Enfin, pour calculer le prix révisé, le comptable public devra déduire les avances déjà versées, et ne calculer la révision du prix que sur le montant restant dû : les avances ne peuvent faire l'objet d'une quelconque révision du prix[865]. Le juge des comptes reste cependant conscient des difficultés qui peuvent se présenter aux comptables publics dans l'application d'un contrat, d'un CCAP et de textes réglementaires ou législatifs. C'est ainsi que la Cour des comptes a eu l'occasion d'infirmer le débet prononcé par un arrêté conservatoire à l'encontre d'un comptable public alors que les clauses du CCAP étaient « ambiguës »[866].

Par contre, le comptable public n'a pas à déterminer si les conditions d'exécution du contrat ont réellement ou non changées, et si ce changement a réellement engendré une charge supplémentaire pour le cocontractant qui justifierait alors l'indemnisation de celui-ci ou une modification des clauses du contrat. La théorie de l'imprévision ou encore le fait du Prince ne peuvent être invoqués en tant que tels, par le comptable public, pour justifier un paiement dont le montant ne correspond pas aux clauses du contrat.

---

[861] Cour des comptes, 14 juin 1982, Syndicat intercommunal à vocation multiple de Maîche, *Rec. Cour des comptes*, p. 73 ; idem Cour des comptes, 8 novembre 1990, Syndicat communautaire d'aménagement de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise, *Rec. Cour des comptes*, p. 82.

[862] Cour des comptes, 3 mars 1988, Commune de Bazoches-sur-Hoene, *Rec. Cour des comptes*, p. 26.

[863] Cour des comptes, 26 septembre 1990, Assemblée permanente des chambres d'agriculture, *Rec. Cour des comptes*, p. 66.

[864] Cour des comptes, 21 avril 1988, Commune d'Evreux, *Rec. Cour des comptes*, p. 53 ; Cour des comptes, 8 novembre 1990, Comptables successifs du syndicat communautaire de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise, *Rec. Cour des comptes*, p. 82 : pour une actualisation effectuée d'après des conditions économiques erronées, le contrat stipulant de prendre en compte les conditions du mois de mars et non celles de juin.

[865] Cour des comptes, 28 avril 1988, Commune d'Annecy, *Rec. Cour des comptes*, p. 57 ; Cour des comptes, 19 octobre 1989, TPG de la Côte d'Or, *Rec. Cour des comptes*, p. 89.

[866] Cour des comptes, 13 juin 1991, Commune de Nonant-le-Pin, *Rec. Cour des comptes*, p. 59.

Outre les obligations contractuelles de l'administration, le juge des comptes va vérifier la mise en œuvre des obligations du cocontractant de celle-ci.

2 – Le contrôle de l'exécution des obligations contractuelles du cocontractant de l'administration

Le fait que le cocontractant de l'administration n'exécute pas la prestation pour laquelle le contrat a été conclu fait évidemment obstacle à ce que le prix prévu lui soit versé par la personne publique. Mais il existe également des conséquences financières pour le cocontractant si la prestation a été exécutée en dehors des délais précis. Pourront alors lui être infligées des pénalités de retard dont il faudra tenir compte lors de la vérification des calculs de liquidation (2-1).

Plus spécifiquement, en ce qui concerne la rémunération du maître d'œuvre, celle-ci pourra être diminuée si le coût prévisionnel des travaux se trouve dépassé. Et le juge des comptes vérifiera que le comptable public a pris cette circonstance en considération (2-2).

2 – 1 – Le retard dans l'exécution des prestations : les pénalités de retard

Le juge des comptes devra s'assurer que le comptable public, dans le cadre de la vérification de l'exactitude des calculs de liquidation, a tenu compte des éventuels retards d'exécution de la prestation par le cocontractant pour déterminer le montant réellement dû à ce dernier[867]. Ainsi, le comptable public doit-il décompter, lors du paiement, les pénalités de retard en cas de dépassement des délais prévus[868]. Le décompte des pénalités de retard cessera dès que la prestation sera achevée. Si les pénalités de retard ne sont pas précomptées sur les sommes dues, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas été retranchées au moment de l'établissement du décompte général et définitif, elles peuvent faire l'objet d'un ordre de recette ultérieure[869]. Le

[867] **GREGOIRE (L.)**, « Du recouvrement des retenues et des pénalités de retard appliquées aux créanciers des collectivités publiques : exemple de pénalités de retard dans l'exécution des marchés », *Rev. Trésor*, 1950, p. 153 ; « Marchés des collectivités et établissements publics locaux, pénalités de retard d'exécution, mention de la date de mise en exécution sur les justificatifs », *Rev. Trésor*, 1970, p.131 ; **FROMONT (S.)**, *Le droit des marchés publics à l'épreuve du droit public financier*, Thèse précitée, pp. 552 à 557.

[868] **FRATACCI (M .)**, « La réception, le décompte général et définitif et le solde des marchés publics de travaux », *Rev. Trésor*, 1992, p. 382 ; **FRATACCI (M.)**, « La réception, le décompte général et définitif et le solde des marchés publics de travaux », *Marchés publics*, n° 271, janvier 1993, p. 35 ; **FROMONT (S.)**, *Le droit des marchés publics à l'épreuve du droit public financier*, Thèse précitée, pp. 552 à 557.

[869] Voir Droit des Marchés publics, fasc. IV.300.1-22 et V.200 : le comptable public devra d'ailleurs veiller à ce que l'ordonnateur effectue la mise en recouvrement (Cour des comptes, 1er octobre 1997, Lycée Yves-Thépot à

comptable public devra alors faire diligence pour l'exécution de cet acte auprès du cocontractant, sachant cependant que celui-ci pourra alors lui opposer l'exception de compte arrêté[870], sans que cette hypothèse exonère pour autant le comptable public de ses obligations[871]. Ce schéma devrait donc engager le comptable public à tenir compte des pénalités de retard qui sont dues par l'entreprise, dès réception du décompte général et définitif.

Si le comptable public paie le solde du marché sans tenir compte d'un retard d'exécution des prestations, sa responsabilité pourra donc être engagée[872], sauf à ce que le délai de réception ait été prolongé par la signature d'un avenant au contrat[873]. Le comptable public doit donc vérifier qu'il détient les éléments de justification nécessaires à la détermination de la date de réception des travaux. En particulier, il doit disposer des procès-verbaux de réception des prestations[874], et s'assurer que les pièces qui lui sont produites peuvent évidemment en tenir lieu[875]. Le doute quant à la date de réception des prestations empêche tout calcul des éventuelles pénalités de retard, et doit donc inciter le comptable public à suspendre le paiement de la dépense[876].

La personne publique cocontractante a la possibilité de dispenser l'entreprise de pénalités de retard ou de réduire le montant de ces dernières. Le comptable public est tenu par cette renonciation, à condition qu'il en ait connaissance lors du contrôle des calculs de liquidation[877]. Cependant, le comptable public devra ici s'assurer qu'il dispose effectivement

---

Quimper, *Rev. Trésor*, 1998, p. 165, et pour une créance contractuelle, C. Comptes, 29 janvier 1989, Lettre du Président n° 3255, *Rec. Cour des comptes*, p. 185).

[870] Conseil d'Etat, 20 juillet 1971, Sieur Lambert c/Ville de Bagnères de Bigorre, *Rec. Cour des Comptes*, p. 564.

[871] Cour des comptes, 23 mai 1999, M. Serre, comptable de la commune d'Oyonnax, *Rec. Cour des comptes*, p. 45.

[872] CRC Haute-Normandie, 23 février 1994, 8 mars 1995, et 12 juillet 1995, M. Descamps, comptable du service départemental d'incendie et de secours de l'Eure, *Rec. Cour des comptes*, p. 73 ; Cour des Comptes, 27 septembre 2001, Commune de Marguerittes, *Rev. Trésor*, 2002, p. 543 ; CRC Picardie, 5 juin 2003, Commune de Senlis, *Rev. Trésor*, 2004, p. 758.

[873] CRC Bretagne, 3 août 2000, SDIS du Finistère, *Rev. Trésor*, 2001, p. 292 ; Cour des comptes, 24 mars 2005, Etablissement public de la Basse-Seine, *arrêt* n° 42051.

[874] CRC Bretagne, 4 septembre 1996, M. Cadou, comptable de la commune de Locoal-Mendon, *Rec. Cour des comptes*, p. 82 : mise en débet du comptable public qui n'a pas suspendu le paiement en attendant que lui soient produits les procès-verbaux de réception.

[875] CRC Bretagne, 1er avril 1999, M. Michel, comptable de la commune de Ploumilliau, *Rec. Cour des comptes*, p. 33 : pour un procès-verbal de réception des travaux ne mentionnant ni la réception, ni la date de celle-ci ; pour un certificat de l'ordonnateur produit tardivement : Cour des comptes, 4 juillet 1996, M. Chouquet, comptable du service départemental d'incendie et de secours des Alpes-de-Haute-Provence, *Rec. Cour des comptes*, p. 72.

[876] Cour des comptes, 9 décembre 1993, Commune de Lesparre, *Rev. Trésor*, 1994, p. 265 ; CRC Poitou-Charentes, 11 décembre 2008, Centre hospitalier de Royan, *RFDA*, 2010, p. 807 ; CRC Ile-de-France, 18 décembre 2008, Commune de Taverny, *RFDA*, 2010, p. 807.

[877] CRC Languedoc-Roussillon, 24 octobre 2000, Commune de Marguerittes, *RFDA*, 2001, p. 471.

d'une décision unilatérale de l'administration (délibération de l'autorité compétente) ou d'un avenant au contrat clairs et motivés[878].

2 – 2 – Le cas particulier du maître d'œuvre : l'engagement sur un coût prévisionnel

Dans le cadre des marchés publics, la détermination de la rémunération de l'architecte « semble causer le plus d'embarras aux comptables »[879], d'autant que « la réglementation des missions qui peuvent être confiées aux maîtres d'œuvre n'est pas simple »[880]. Depuis l'entrée en vigueur du décret du 29 novembre 1993 relatif aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par des maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé[881], le maître d'œuvre doit s'engager sur un coût prévisionnel auquel est associé un seuil de tolérance. Cette terminologie fait suite à la notion de « coût d'objectif » qui visait à garantir que le coût des opérations se situerait dans les limites convenues avant la consultation des entreprises de travaux[882]. La jurisprudence financière qui s'y rapporte « ne devrait pas beaucoup évoluer puisque les modes de calcul [prévus par le décret du 29 novembre 1993] font appel à la même logique »[883], se trouve dès lors transposable aux contrats signés après l'entrée en vigueur dudit décret.

Ce coût et ce seuil doivent être déterminés dans le contrat, et doivent être prévus au plus tard avant le lancement de la procédure de passation du marché. En cas de dépassement du seuil de tolérance, le maître d'ouvrage pourra demander à l'architecte d'adapter ses études, sans rémunération supplémentaire si le marché consiste en une assistance du maître d'ouvrage pour la passation des marchés de travaux, et il pourra réduire la rémunération de l'architecte si la mission consiste en outre en la direction de l'exécution du contrat[884]. Toute modification

---

[878] Cour des comptes, 7 octobre 1993, M. Cheylan, trésorier municipal de Marseille, *Rec. Cour des comptes*, p. 108 ; Cour des comptes, 20 mars 1997, M. Werner, comptable du syndicat intercommunal de traitement des déchets de Colmar et environs. *Rec. Cour des comptes*, p. 28 ; CRC Rhône-Alpes, 12 avril 2000, Commune de la Chapelle-en-Vercors, *RFDA*, 2001, p. 471 ; CRC Languedoc-Roussillon, 24 août 2000, Commune de Marguerittes, précité ; Cour des comptes, 19 mai 2005, Parc national de la Guadeloupe, *arrêt* n° 42504 ; CRC Ile-de-France, 18 décembre 2008, Commune de Taverny, précité.

[879] **FROMONT (S.)**, *Le droit des marchés publics à l'épreuve du droit public financier*, Thèse précitée, p. 546.

[880] *Idem*, p. 547.

[881] Décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993, *relatif aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par des maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé*, JO du 1er décembre 1993, p. 16603.

[882] Voir Cour des comptes, 3 juin 1993, Rapport public, La conduite par les collectivités territoriales de leurs opérations d'investissement. La mise en œuvre des opérations d'investissement. La maîtrise d'ouvrage, pp. 223 – 224, *Rec. Cour des comptes*, p. 196.

[883] **FROMONT (S.)**, *Le droit des marchés publics à l'épreuve du droit public financier*, Thèse précitée, p. 550.

[884] Article 30 I et II du décret précité.

des prestations à l'initiative du maître d'ouvrage devra faire l'objet d'un avenant qui prévoira en outre les conséquences sur le montant de la rémunération du maître d'œuvre[885].

Dans le cadre du contrôle de l'exactitude des calculs de la liquidation, et avant le paiement du maître d'œuvre, le comptable public a dès lors l'obligation de s'assurer que le seuil de tolérance prévu au contrat n'a pas été dépassé : « l'engagement sur un coût d'objectif [étant] rarement respecté »[886], les comptables publics se trouvent au centre de la relation entre le maître d'œuvre et la collectivité publique concernée : ils doivent en principe refuser le paiement de la somme qui correspond au dépassement du coût prévu au contrat, à défaut de quoi un débet pourra être prononcé à leur encontre[887].

La jurisprudence du juge des comptes démontre une volonté de celui-ci de ne pas limiter les vérifications comptables à des contrôles de pure technique comptable. En particulier, confronté aux actes administratifs pièces justificatives, le juge des comptes endosse un rôle comparable, sous certains aspects, à celui joué par le juge administratif de droit commun.

Il assure, d'une part un contrôle qui se rapproche, sous de nombreux aspects, du contrôle de la légalité des actes administratifs. De telles vérifications ne sont d'ailleurs pas anodines en termes d'effet juridique. Car, sans emporter les effets qu'un tel contrôle engendre dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif, il n'en demeure pas moins que le juge des comptes attache des conséquences juridiques au constat de ces irrégularités comparables à des illégalités. Si l'acte n'est certes pas annulé, la situation est néanmoins comparable au cas d'une exception d'illégalité. Ainsi, l'acte administratif pièce justificative irrégulier ne peut produire ses effets, à savoir justifier l'opération considérée. Le

[885] Article 30 III du décret précité.
[886] Cour des comptes, 3 juin 1993, Rapport public, La conduite par les collectivités territoriales de leurs opérations d'investissement. La mise en œuvre des opérations d'investissement. La maîtrise d'ouvrage, précité.
[887] Cour des comptes, 11 janvier 1990, M. Restoin, comptable de l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle d'Evry, *Rec. Cour des comptes*, p. 15 ; CRC Bretagne, 10 janvier 1991, M. Vergucht, comptable de la commune de Perros-Guirec, *Rec. Cour des comptes*, p. 3 ; CRC Champagne-Ardenne, 3 juin 1992, Melle Pierre, comptable du syndicat intercommunal d'électricité du département de la Marne, *Rec. Cour des comptes*, p. 65 ; CRC Aquitaine, 7 novembre 1996, Sieur S., comptable de la commune de Biarritz, *Rev. Trésor*, 1997, p. 380 ; CRC Aquitaine, 11 mars 1997, Sieur S., comptable de la commune de Mauléon, *Rev. Trésor*, 1997, p. 549 ; CRC Guadeloupe, 10 juillet 1997, Sieur P. et Dame L., comptables successifs de la commune du Moule, *Rev. Trésor*, 1998, p. 117 ; CRC Haute-Normandie, 5 mars 1998, Sieur F., comptable de la commune de Neufchatel, *Rev. Trésor*, 1998, p. 434.

comptable public doit donc tirer les conséquences attachées à cette « illégalité » s'il ne veut pas voir sa responsabilité personnelle et pécuniaire mise en jeu.

En contrôlant la régularité d'actes administratifs, le juge des comptes agit dès lors tel le juge administratif. Ses interventions participent alors d'une meilleure application des textes par les personnes publiques. Le contrôle opéré par le juge financier peut être considéré comme un véritable complément du contrôle des actes administratifs effectué par le juge administratif. Ce dernier dispose certes en la matière de la compétence de droit commun. Mais sa compétence n'est pas d'ordre public. Le juge des comptes peut alors se trouver face à des actes illégaux dont le juge administratif n'aurait pas eu à connaître. Son action complète alors utilement le contrôle de légalité classique effectué à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir.

Le juge des comptes se fait, d'autre part, juge de l'exécution des actes administratifs pièces justificatives. Il s'assure que l'acte était en vigueur au moment de l'opération comptable. Autrement dit, le juge des comptes vérifiera que l'entrée en vigueur de l'acte n'est pas rétroactive, et que ce dernier est effectivement exécutoire. C'est à cette condition que la pièce justificative pourra remplir sa fonction, à savoir justifier l'opération considérée.

Une fois ces vérifications réalisées, le juge financier contrôlera alors que le comptable public a correctement exécuté les termes des actes administratifs faisant office de pièces justificatives. En particulier, pour s'assurer de l'exactitude des calculs de liquidation, le comptable public doit, non seulement, appliquer les éléments chiffrés inscrits dans ces actes, mais également tenir compte de ce qui a été prévu pour le calcul des montants à payer. Ainsi, en matière contractuelle, il reviendra au comptable public, et donc à son juge, de contrôler la correcte exécution tant des obligations contractuelles de l'administration contractante que celles du cocontractant de celle-ci. Par le biais du contrôle des comptes, sont alors vérifiés les modalités de calcul et de paiement du prix, en tenant compte de la variabilité de celui-ci en fonction des retards de paiement ou des retards dans l'exécution des prestations.

Dans le cadre de sa compétence juridictionnelle, le juge financier intervient, dans certaines circonstances, tel le juge administratif à l'occasion du contrôle de légalité. Les vérifications opérées sur les actes administratifs, à cette occasion, se heurtent néanmoins au principe selon lequel le juge des comptes ne peut se faire juge de la légalité des actes administratifs. Cette définition non restrictive de la compétence comptable par le juge des

comptes alors même que l'interdiction de principe n'a pas été remise en cause démontre encore la volonté du juge financier d'intervenir en tant que juge administratif.

CHAPITRE 2

UNE ABSENCE DE REMISE EN CAUSE DU PRINCIPE INTERDISANT AU JUGE DES COMPTES DE JUGER LA LEGALITE DES ACTES ADMINISTRATIFS

Le contrôle opéré par le juge des comptes sur les actes administratifs touche tant à la légalité qu'à l'exécution des actes administratifs faisant office de pièces justificatives des opérations comptables. Cette réalité se heurte cependant au principe selon lequel le juge des comptes ne peut se faire juge de la légalité des actes administratifs. Il existe dès lors une véritable contradiction entre ce que le juge financier considère comme relevant des obligations comptables, et ce qui devrait, au regard de l'interdiction de principe, normalement constituer le contrôle comptable. Autrement dit, le juge des comptes impose au comptable public des vérifications qui vont au-delà de cette dernière. En particulier, il interprète les dispositions du RGCP dans un sens qui, sous certains aspects, fait du contrôle comptable un contrôle de légalité des actes administratifs adoptés dans le cadre des opérations de recettes et de dépenses.

La position du juge des comptes est fondée dans la mesure où il s'agit d'assurer un contrôle de ces dernières le plus efficace possible. En d'autres termes, le juge financier refuse de cantonner le comptable public dans un rôle de pure technique comptable, à savoir la vérification de l'existence des pièces justificatives et la vérification des calculs des montants des dépenses et des recettes.

Malgré cette raison toute légitime, il n'en demeure pas moins que l'interdiction de principe se trouve maintenue. En effet, d'une part, il existe des justifications à cette dernière (section 1). D'autre part, elle se trouve être unanimement admise (section 2). Une remise en cause de l'interdiction n'a donc pas été envisagée.

SECTION 1 – L'EXISTENCE DE JUSTIFICATIONS A L'INTERDICTION DE PRINCIPE

Contrôleur d'un autre contrôleur, le juge des comptes voit sa compétence définie par rapport, notamment, à l'étendue des contrôles que le comptable public doit effectuer. Les restrictions qui s'attachent donc à la fonction de ce dernier influencent dès lors l'étendue de la compétence du juge des comptes. L'incompétence du comptable public pour juger de la légalité des actes administratifs qui servent de fondement à une dépense se présente alors comme la cause directe de l'incompétence du juge des comptes en la matière.

Certaines formulations sont ainsi explicites. Par exemple, il a pu être jugé que « la question de savoir si une commune peut légalement prendre à sa charge certaines dépenses n'est pas de la compétence du comptable payeur, ni, *par conséquent*, du juge des comptes, mais relève du contrôle de la légalité par la juridiction administrative » [888] ; ou encore, que « la conformité des délibérations [du conseil municipal] aux lois et règlements n'entrait pas dans [les] contrôles [du comptable public], ni, *par conséquence*, dans la compétence du juge des comptes, mais dans le contrôle général de légalité, à la diligence du préfet, par le juge administratif »[889]. Ces jugements soulignent ainsi que le juge des comptes se trouve tributaire de la compétence comptable (§1).

Au-delà, ce sont des raisons propres à la fonction juridictionnelle du juge financier qui peuvent justifier l'interdiction. Un contrôle de légalité des actes administratifs par le juge des comptes ouvrirait une possibilité pour celui-ci d'intervenir au plus près de l'action des ordonnateurs, intervention qui lui est fermement refusée depuis la création, en 1807, de la Cour des comptes (§2).

§1 – Le juge des comptes, tributaire de la compétence du comptable public

L'incompétence du juge des comptes pour contrôler la légalité d'un acte administratif se trouve justifiée par des raisons propres à la fonction comptable. En effet, le comptable public ne peut, en vertu du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, intervenir dans la prise de décision qui n'appartient qu'aux décideurs publics. Or, un contrôle de légalité permettrait d'approcher la fonction de l'ordonnateur (A).

---

[888] Cour des comptes, 7 octobre 1993, M. Cheylan, trésorier municipal de Marseille, *Rec. Cour des comptes* p. 108.

[889] Conclusions du Parquet général sur Cour des comptes, 2 mai 1996, MM. Gauthier et Chincholle, comptables de la commune de Royat, *Rec. Cour des comptes,* p. 55).

Si des propositions tendant à atténuer le principe d'interdiction ont pu être envisagées, elles n'ont jusqu'ici pas été suivies d'effet (B).

A – Le comptable public ne peut se faire décideur public

Le comptable public ne peut se faire décideur public dans la mesure où existe le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables (1). Autoriser un contrôle de légalité par le comptable public ferait prendre le risque que ce dernier se rapproche, par son action, de la prise de décision (2).

1 – Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables

Si le contrôle exercé par le comptable public peut aboutir indirectement à ce que les décisions de l'ordonnateur ne soient pas suivies d'effet si des irrégularités sont constatées[890], il est cependant interdit au comptable public de s'immiscer de façon directe dans la prise de décision. Ceci découle du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, principe fondateur de la comptabilité publique[891]. Ce dernier trouve ses racines dans l'Ancien régime[892], et a été formalisé au XIXème siècle par une Ordonnance du 14 septembre 1822 qui dispose que « les fonctions d'administrateur et d'ordonnateur sont incompatibles avec celle de comptable public »[893].

Cette règle est désormais reprise par les dispositions de l'article 20 du RGCP selon lesquelles « les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles (…) ». Par ce principe de séparation des fonctions d'ordonnateurs et de comptables, il s'agit de garantir une indépendance réciproque de ces deux acteurs de la comptabilité publique, et ce

---

[890] Ce constat doit cependant être relativisé du fait de l'existence d'un droit de réquisition reconnu aux ordonnateurs, y compris, depuis 1982, aux ordonnateurs des collectivités territoriales.

[891] Pour des développements sur ce principe : **MUZELLEC (R.)**, *Finances publiques*, Intégral cours Sirey, 12ème édition, Paris, Dalloz, 2002, pp. 291 et suivantes ; **LHORTY (C.)**, « Pour une nouvelle approche des rapports entre ordonnateurs et comptables », *Rev. Trésor,* 1996, p. 75 ; **MAGNET (J.), HEMAR (E.)**, « Qui cherche trouve : actualité de la juridiction des comptes », *Recueil dalloz*, 1993, chronique, p. 41 ; **SAÏDJ (L.)**, « Les rôles respectifs des ordonnateurs et des comptables dans les universités », *RFFP,* 1989, n° 27, « Séparation des ordonnateurs et des comptables », *in Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, Economica, 1991, p. 1418,* « Réflexions sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables », *RFFP,* 1993, n° 41, p. 64.

[892] « Ceux qui manient l'argent n'ordonnent pas, ceux qui ordonnent ne touchent à rien », Hugues DELESTRE, Conseiller du roi Henri IV (1604), cité par **Guy PIOLE**, *in Les Chambres régionales des comptes*, Politiques locales, Paris, LGDJ, 1999, p. 36, note 1.

[893] Citée par **Henry-Michel CRUCIS**, *in* « Le contrôle de la régularité financière », *RFDA*, 1992, p. 736.

afin de protéger au mieux les deniers publics. D'un côté, le comptable public ne peut faire acte d'ordonnancement, c'est-à-dire « prescrire l'exécution des recettes ou des dépenses »[894] ; d'un autre côté, l'ordonnateur ne peut payer les dépenses ou effectuer le recouvrement des recettes[895].

Au regard de ce principe, reconnaître au comptable public la compétence pour vérifier la légalité des actes administratifs ne peut qu'être difficilement envisagé.

2 – Un risque d'atteinte au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables du fait d'un contrôle de légalité des actes administratifs par les comptables publics

Un contrôle de légalité effectué par le comptable public pourrait alors porter atteinte à ce principe de séparation des ordonnateurs et des comptables[896]. D'une part, si, comme Monsieur le Professeur SAÏDJ le souligne à juste titre, « les fonctions d'ordonnateur ne doivent pas être confondues (…) avec celles d'administrateur »[897], il n'en reste pas moins qu'en pratique d'un point de vue organique ces deux fonctions sont fréquemment exercées par la même autorité[898]. Par exemple, au niveau local, le maire est à la fois l'exécutif et l'ordonnateur au sein de la commune[899]. Tel est aussi le cas pour le Président du Conseil général dans le département[900] ou du Président de région dans la région[901]. Quant aux administrations centrales, ce sont les ministres qui se trouvent ordonnateurs principaux des recettes et des dépenses du budget général[902].

---

[894] Article 5 du RGCP.

[895] Pour des exceptions au principe, voir l'article 20 du RGCP ; voir également **MUZELLEC (R.)**, *Finances publiques*, *op. cit.* pp. 292-293, **SAÏDJ (L.)**, « Réflexions sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables », *RFFP* 1993, n° 41, pp. 65-66 ; pour des violations du principe dénoncées par la Cour des comptes, voir les commentaires sous l'article 20 du RGCP, Code Dalloz 2006, pp. 1888-1889.

[896] Ce que sous-entend **Patrick BENOIT**, *in La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics*, Thèse Strasbourg, 1967, p. 113 : « la régularité de la dépense vise l'application des règles budgétaires, alors que la légalité de la dépense vise le fond de l'acte prescrivant la dépense et on entend ainsi respecter le principe de la séparation des comptables et des ordonnateurs ».

[897] **SAÏDJ (L.)**, « Réflexions sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables », *RFFF* 1993, n° 41, p. 65.

[898] **GREGOIRE ( )**, « Qu'est-ce qu'un administrateur ? », *Rev. Trésor* 1957, p. ; **SAÏDJ (L.)**, « Ordonnateurs publics », *in* Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, Economica, 1991, p. 1107.

[899] Articles L 2122-21 du CGCT et L 2342-1 du CGCT.

[900] Articles L 3221-1 du CGCT et L 3221-2 du CGCT.

[901] Articles L 4231-1 du CGCT et L 4231-2 du CGCT.

[902] Article 63 du RGCP.

D'autre part, il peut parfois être complexe d'établir une véritable séparation entre légalité et opportunité. Ainsi, Chantal PASBECQ précise-t-elle que « ces frontières [entre contrôle de légalité et contrôle d'opportunité] sont fluides : elles varient dans le temps et dans l'espace »[903]. Ce que confirme encore Monsieur CHABANOL : « cette distinction [entre contrôle de légalité et contrôle d'opportunité] commode parce que simple, fort prisée de ceux qui doivent initier les étudiants au monde du droit administratif, comme des responsables politiques qui doivent résumer une réforme en une phrase simple, ne rend pas compte de la réalité : la césure est plus que simplificatrice, elle est inexacte (…) la frontière entre contrôle de légalité et contrôle d'opportunité n'est ni linéaire ni tranchée »[904]. De cette façon, le comptable public pourrait facilement glisser de l'un à l'autre.

La combinaison de ces différents éléments explique qu'il est difficile de reconnaître au comptable public une compétence pour juger de la légalité d'un acte administratif. La remise en cause par le comptable public d'un acte d'ordonnancement pourrait laisser penser à l'ordonnateur qu'il est possible pour le comptable public d'intervenir dans son action d'exécutif, en particulier dans ce qu'elle a de plus précieuse : la liberté de décider, *l'opportunité* de décider, c'est-à-dire de choisir de prendre ou non une décision, et de choisir le sens de celle-ci. Un contrôle de légalité confié au comptable risquerait, en particulier au niveau local, de renforcer le sentiment de méfiance déjà existant vis-à-vis des contrôles instaurés lors de la décentralisation[905]. La crainte des élus locaux de voir resurgir, par le biais du comptable public, un contrôle de tutelle ne peut favoriser des relations saines entre les acteurs de la comptabilité publique propres à assurer une protection efficace des deniers publics. Le législateur de 1982 a d'ailleurs pris le soin de préciser que le comptable public ne

---

[903] **PASBECQ (C.)**, « De la frontière entre la légalité et l'opportunité dans la jurisprudence du juge de l'excès de pouvoir », *Revue de droit public*, 1980, p. 847.

[904] **CHABANOL (D.)**, « Contrôle de légalité et liberté de l'administration », *AJDA* 1984, p. 14.

[905] Par exemple à propos du contrôle de gestion effectué par les Chambres régionales des comptes : Robert HERTZOG souligne que « les élus ressentirent cela comme une intrusion dans le domaine de l'opportunité, qui leur paraissait relever de la seule évaluation politique » (**HERTZOG (R.)**, « Les contrôles financiers », *AJDA* 1992, n° spécial, p. 65 ; voir également **MUZELLEC (R.)**, « Les Chambres régionales des comptes vues de l'extérieur – Rapport introductif », *in* Chambres régionales des comptes, VIème rencontres Cour des comptes-Universités, Actes des journées d'Aix-en-provence des 8 et 9 novembre 1985, p. 158 ; note 115 dans Crucis : Rép. Ministérielle : JO déb. Sénat, 2 janvier 1986, p. 36 ; JO déb. Ass. Nat., 23 février 1987, p. 1006 ; JO déb. Ass. Nat., 11 janvier 1988, p. 143 ; voir les débats parlementaires préalables au vote de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 : JO déb. Ass. Nat., 1987, p. 7340, 7450 et 7379 ; JO déb. Sénat, 1987, p. 3257, 3287, 3307 et 3382. Mais aussi à propos du contrôle budgétaire assuré par les Chambres régionales des comptes : « l'intervention *a posteriori* des Chambres régionales des comptes peut être considérée comme une nouvelle forme de tutelle sur les collectivités territoriales. Les administrateurs territoriaux ne s'y sont pas trompés et la ressentent déjà avec inquiétude » (**AUBY (J.F.)**, « La décentralisation fait-elle naître de nouvelles tutelles ? ». *AJDA*, 1984, p. 415).

peut « subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur »[906]. Et le juge des comptes a depuis lors rappelé cette interdiction[907]. Il est dès lors proposé aux décideurs publics une position jurisprudentielle de principe rassurante, en accord avec leur désir d'autonomie.

Le principe selon lequel les comptables publics ne peuvent être décideurs publics fait donc obstacle à l'existence d'un contrôle de légalité opéré sur les actes administratifs pièces justificatives. Des propositions tendant à adapter ce principe ont pu être faites, mais elles n'ont jusqu'ici pas abouti.

B – Une absence de consécration des propositions d'adaptation de l'interdiction de principe

Des propositions d'adaptation de ce principe selon lequel le comptable public ne peut juger de la légalité des actes administratifs ont été envisagées. En effet, comme le soulignent Messieurs les Professeurs LASCOMBE et VANDENDRIESSCHE, « on ne peut guère se satisfaire d'une telle situation qui aboutit à valider des paiements fondés sur des actes illégaux »[908] (1).

Néanmoins, ces propositions n'ont pas été consacrées. Les seules illégalités dont le comptable public est autorisé à tenir compte, et aux vues desquelles il doit suspendre un paiement, sont celles qui ont été reconnues par le juge administratif (2).

1 – Des propositions tendant à adapter l'interdiction de principe

Plusieurs modalités d'adaptation de l'interdiction de principe ont pu être envisagées par la doctrine.

Tout d'abord, Monsieur le Professeur AMSELEK avait proposé que le comptable public puisse être autorisé à suspendre le paiement et à informer l'ordonnateur de l'illégalité rencontrée. L'ordonnateur pourrait alors décider de retirer son ordre de paiement ou de le maintenir (sans pour autant que cette décision de l'ordonnateur emporte pour lui les mêmes

[906] Articles 15, 55 et 82 de la loi du 2 mars 1982 précitée, respectivement pour les communes, les départements et les régions, et codifiés à l'article L. 1617-2 du CGCT

[907] Cour des comptes, 26 novembre 1991, M. Lucas, directeur et Mme Baglione-Costa, agent comptable du Centre hospitalier général d'Antibes, *Rec*. P. 104.

conséquences qu'un ordre de réquisition quant à sa responsabilité), auquel cas le comptable devrait obtempérer[909].

Ensuite, avait également été invoquée, cette fois par voie de circulaire, la possibilité pour le comptable public d'informer le Trésorier payeur général en cas de décision manifestement illégale, ce dernier pouvant alors attirer l'attention du Préfet, lequel a la possibilité de déférer l'acte en cause au juge administratif[910]. Mais cette tentative d'étendre le rôle du comptable public en la matière devait rapidement être remise en cause par une nouvelle circulaire intervenue à peine trois mois plus tard[911].

Enfin, il a été proposé qu'en cas de doute sérieux touchant à la légalité d'un acte administratif servant de base au paiement d'une dépense, « le comptable puisse, sinon surseoir au paiement, du moins saisir le juge administratif de l'urgence qui « dira le droit » »[912]. La confirmation par ce dernier de l'illégalité constatée par le comptable public pourrait alors renforcer la position de celui-ci face à l'ordonnateur qui devrait alors hésiter à persister dans sa décision.

Aucune de ces propositions n'a jusqu'ici trouvé de traduction textuelle, démontrant en tout état de cause les réticences en la matière. Le contrôle de la légalité demeure donc, en principe du moins, de la compétence exclusive du juge administratif. Il convient toutefois de souligner que, si le comptable n'a pas à relever de sa propre initiative une illégalité, il a par contre l'obligation de faire obstacle à l'application d'une pièce justificative qui aurait été annulée par le juge administratif, et dont le caractère illégal aurait donc été reconnu par ce dernier.

---

[908] **LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.)**, Chronique de droit public financier, *Rev. Trésor*, 2007, p. 918.

[909] **AMSELEK (P.)**, « Les refus des comptables publics d'exécuter les ordres de paiement et le juge de l'excès de pouvoir », *AJDA* 1973, p. 190 ; position également défendue par **Philippe LIMOUZIN-LAMOTHE**, « Le contrôle juridictionnel exercé par les Chambres régionales des comptes », *in* Les Chambres régionales des comptes, Actes du colloque d'Angers, précité, p. 124.

[910] Circulaire n° 90 CD 2646 du 18 juin 1990 du Ministre délégué chargé du budget, ayant pour objet de préciser la mission des comptables en matière de contrôle de légalité, *in* Instruction n° 90-78-MO du 10 juillet 1990, relative au contrôle de légalité des actes des collectivités et établissements publics locaux, BOCP juillet 1990. Voir le rapport de la Cour des comptes de 1991, JO du 27 juin 1991, p. 263 ; évoquée par **Henri-Michel CRUCIS** *in* « Le contrôle de régularité financière », *RFDA* 1992, p. 731 et **Alain DOYELLE** *in* « Le contrôle des actes des collectivités locales dans l'activité juridictionnelle », *AJDA* 1993, p. 772.

[911] Circulaire n° 90 CD 4211 du 12 septembre 1990 rectifiant la circulaire n° 90 CD 2646 précitée, *in* Instruction n° 90-100-MO du 17 septembre 1990 relative au contrôle de légalité des actes des collectivités et établissements publics locaux, BOCP septembre 1990.

[912] **LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.)**, note sous Cour des comptes, Département des Bouches-du-Rhône, *Rev. Trésor*, 2007, p. 918.

2 – L'obligation pour le comptable public de ne pas appliquer une pièce justificative annulée par le juge administratif

Le comptable public, et donc le juge des comptes, ne peuvent juger de la légalité des actes administratifs. Néanmoins, le comptable public ne peut ignorer en toute circonstance l'illégalité de ces derniers. En effet, dans la mesure où celle-ci a été mise en évidence par le juge administratif de droit commun, il est fait obligation au comptable public de donner effet à cette décision. En d'autres termes, une opération comptable ne pourra être justifiée par un acte administratif jugé illégal par le juge administratif.

Or, même s'il n'était pas évident pour le comptable public d'avoir connaissance des annulations prononcées par le juge administratif, le juge des comptes faisait preuve d'une certaine sévérité à l'égard du comptable public, refusant d'examiner si ce dernier avait ou non eu la possibilité d'avoir connaissance de la décision considérée.

Ainsi, à partir du moment où l'annulation était prononcée, le comptable public était censé ne plus devoir appliquer la décision concernée, et ce alors même qu'il n'était pas destinataire de la notification du jugement[913].

Le Procureur général près la Cour des comptes avait alors appelé l'attention du pouvoir réglementaire sur ce point en demandant, dans une lettre en date du 7 janvier 1991, que les comptables publics locaux « soient systématiquement informés des annulations d'actes des collectivités territoriales ayant des incidences financières »[914].

L'article R 751-12 du code des juridictions administratives dispose donc désormais que « copie de la décision d'un tribunal administratif, d'une Cour d'appel ou du Conseil d'Etat qui prononce (…) l'annulation d'un acte constituant une pièce justificative du paiement de dépenses publiques est transmise sans délai au Trésorier payeur général du département dans lequel a son siège l'autorité qui a pris l'acte en cause ». Le Trésorier payeur général est tenu d'en informer les comptables locaux concernés[915]. Cette disposition du code des

[913] Cour des comptes, 26 mars 1992, Commune d'Hyères, *Rec. Cour des comptes*, p. 27 ; CRC Ile-de-France, 7 septembre 2001, Département de Paris, *Rev. Trésor*, 2002, p. 604 ; *RFDA*, 2003, p. 610.
[914] Lettre du Procureur général n° 1023, 7 janvier 1991, Chambre régionale des comptes de Bourgogne-Ministre de l'intérieur-Ministre délégué au budget, *Rec. Cour des comptes*, p. 168. La doctrine devait d'ailleurs y faire écho : **DUCHER (G.)**, *La Cour des comptes, juge d'appel*, Berger Levrault, 1994, pp. 104-105.
[915] Circulaire n° CD-0434 du 24 janvier 1997, concernant la communication des décisions des tribunaux administratifs aux comptables locaux, *in* Instruction n° 97-029 MO du 27 février 1997, BOCP février 1997.

juridictions administratives rend la position du comptable public plus confortable puisque, antérieurement à son entrée en vigueur,

Ainsi entendues, les obligations du comptable public telles que définies par les textes ne relèvent pas, par principe, d'un quelconque contrôle de légalité des actes administratifs. Au-delà, ce sont des raisons propres au juge des comptes lui-même qui ont jusqu'ici justifié le maintien du principe d'interdiction. La loi du 16 septembre 1807 lui interdit en effet expressément de juger de l'action des ordonnateurs.

§2 – Le juge des comptes incompétent pour juger l'action des ordonnateurs publics

Confier au juge financier la compétence de vérifier la légalité des actes administratifs par le biais du contrôle des comptes, c'est prendre le risque de le voir juger l'action des ordonnateurs. Il se ferait alors censeur de l'administration. Or, cette idée s'est trouvée expressément rejetée, dès l'origine de la Cour des comptes, puisque celle-ci a été créée, au contraire, pour servir l'action gouvernementale, et non l'entraver (A). Renforçant cette volonté initiale, le Conseil d'Etat devait, en tant que juge de cassation des arrêts de la Cour des comptes, appliquer avec rigueur ce principe d'incompétence du juge des comptes pour juger de la légalité des décisions prises par les ordonnateurs (B).

A – La volonté originelle de faire du juge des comptes un instrument de l'action gouvernementale

En 1807, lors de la création de la Cour des comptes, il s'agissait de mettre en place un organe qui servirait à l'action gouvernementale. Ceci s'explique par les circonstances qui ont entouré cette création (1).

En aucune façon ne fut envisagé que le juge des comptes puisse contrôler l'action de l'administration. Au contraire, la loi du 16 septembre 1807 devait poser le principe selon lequel « la Cour ne pourra, en aucun cas, s'attribuer juridiction sur les ordonnateurs (…) » (2).

1 – Les circonstances entourant la création de la Cour des comptes

La chute de l'Ancien régime avait vu la disparition des Chambres des comptes, « indissolublement liées [à la Monarchie absolue] »[916], et le transfert à l'Assemblée Nationale de la compétence pour contrôler l'emploi des deniers publics. Face à l'ampleur de la tâche qui lui incombait, la représentation nationale créa, par la loi des 17 et 29 septembre 1791, un Bureau de la comptabilité publique, structure dépourvue d'autorité et pourvue d'un rôle purement technique. Débouchant alors sur « la paralysie et l'irresponsabilité »[917], cette organisation fut modifiée par la loi du 18 Pluviôse An III qui renforça les pouvoirs du Bureau qui prit le nom de Commission de la comptabilité nationale. Loin de suffire à endiguer les retards en matière d'apurement des comptes des comptables publics[918], l'existence même de cette Commission fut dès lors remise en question. La création de la Cour des comptes intervint alors que l'action de la Commission de la comptabilité nationale n'avait pu aboutir à un contrôle des comptes satisfaisants.

Dès 1806, « le bruit court que l'Empereur s'occupe d'une nouvelle organisation de la comptabilité »[919]. Il exprime alors ainsi sa volonté dictatoriale à son ministre des finances Gaudin, chargé de préparer le projet de réforme de la comptabilité nationale : « Ayez soin, surtout, que cette organisation soit telle que la connaissance des abus qui auraient été reconnus par la Cour des comptes doive arriver nécessairement jusqu'à moi »[920].

C'est dans cet esprit que, sous le Premier Empire, est adoptée la loi du 16 septembre 1807 qui fait de la Cour « une institution dotée d'autorité et de prestige au sein de l'Etat, indépendante des juridictions de droit commun comme de l'Administration (…) *au service exclusif de l'autorité impériale* »[921].

---

[916] **BERTUCCI (J.Y.), MOATI (S.)**, *La Cour des comptes, « Ouvrez et voyez »*, Découvertes Gallimard, Histoire, p. 28.
[917] *Ibidem*.
[918] « Au début de l'Empire, des milliers de comptables attendent, depuis plus de dix ans parfois, qu'un jugement lève l'hypothèque légale assise sur leurs biens », *Idem*, p. 32.
[919] CNRS, *La Cour des comptes*, Coll. Histoire de l'administration française, Paris, 1984, p. 341.
[920] **BERTUCCI (J.Y.), MOATI (S.)**, *La Cour des comptes, « Ouvrez et voyez »*, ouvrage précité, p. 34.
[921] *Ibidem*.

2 – Une interdiction de juger l'action des ordonnateurs posée expressément par la loi

Lors de la création de la Cour des comptes, il n'est pas question pour Napoléon 1er de voir sa propre action limitée[922]. Par conséquent, il ne souhaite pas que « l'action ministérielle [soit] soumise à d'autres freins que sa volonté »[923]. La nouvelle juridiction ne devra donc pas disposer d'une quelconque compétence pour contrôler l'action administrative. C'est ainsi que les pouvoirs de la Cour furent limités, et que l'action des administrateurs devait échapper non seulement à l'appréciation, mais aussi aux investigations de la Cour.

L'article 18 de la loi de 1807 dispose, par conséquent, que « *la Cour ne pourra, en aucun cas, s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs*, ni refuser aux payeurs l'allocation des paiements par eux faits, sur des ordonnances revêtues des formalités prescrites, et accompagnées des acquis des parties prenantes et des pièces que l'ordonnateur aura prescrit d'y joindre ».

Lors de la présentation du texte devant le Corps législatif, DEFERMON déclarait au nom du Conseil d'Etat que « l'article 18 n'est peut-être qu'une disposition superflue, mais il rappellera sans cesse à la Cour des comptes que *le but de son initiative est de seconder et non d'entraver la marche du gouvernement, de porter la sincérité de ses recherches sur les comptables et non sur les ordonnateurs* : ceux-ci ne peuvent faire aucune disposition de fonds sans un crédit législatif et une décision de Sa Majesté. Leurs ordonnances doivent référer l'un à l'autre, et, lorsque cette double formalité est remplie, la Cour des comptes doit s'en contenter. Il lui serait impossible d'approfondir et de juger les causes et les motifs qui ont fait donner cette autorisation. *Elle ne saurait juger le gouvernement* »[924].

De cette façon, disposant de « plus de prestige que de pouvoir »[925], la Cour des comptes ne peut que signaler à l'Empereur, de façon confidentielle, dans un rapport remis à lui seul, les irrégularités commises par ses ministres ; il est alors le seul à pouvoir en tirer les conséquences. Au-delà de l'interdiction, déjà lourde de conséquences pour la Cour des

---

[922] **POMME de MIRIMONDE (A.)**, *La Cour des comptes*, Sirey, Paris, 1947, p. 3, p. 280 ; CNRS, *La Cour des comptes*, Coll. Histoire de l'administration française, ouvrage précité, p. 436.
[923] **DESCHEEMAEKER (C.)**, *La Cour des comptes*, La documentation française, 3ème édition, Paris, 2005, p. 15.
[924] Cité *in* **POMME de MIRIMONDE (A.)**, *La Cour des comptes*, ouvrage précité, p. 279.
[925] *Idem*, p. 18.

comptes, posée par l'article 18, cet article devait de plus être appliqué « avec une rigueur croissante »[926] par le Conseil d'Etat.

B – Un principe rigoureusement appliqué par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a développé dès le XIXème siècle une « appréciation restrictive des compétences du juge des comptes »[927]. Ainsi, le principe posé par l'article 18 de la loi de 1807, à savoir l'interdiction faite au juge des comptes de juger l'action des ordonnateurs, a été rappelé par le juge de cassation à l'occasion de deux affaires[928]. D'une part, la Cour des comptes et le Conseil d'Etat se sont opposés quant aux pièces justificatives à produire pour une dépense donnée, querelle qui, dans la doctrine, a pris le nom de « querelle des nomenclatures » (1). D'autre part, le Conseil d'Etat a fait interdiction au juge des comptes de constater par lui-même le caractère faux d'une pièce justificative (2).

1 – La « querelle des nomenclatures »

Sous la Monarchie de Juillet, la « querelle des nomenclatures »[929], qui devait durer de 1837 à 1842[930], donna l'occasion au Conseil d'Etat de limiter la compétence du juge des comptes à l'égard des ordonnateurs. Une forte divergence fut en effet exprimée entre la Cour des comptes et l'administration à propos des justifications dont la production devait être exigée par le juge financier pour que les comptables publics soient libérés de leur gestion. Cette divergence se trouvait être en fait le point d'orgue de dissensions déjà existantes avant même la création de la Cour des comptes[931].

---

[926] **POMME de MIRIMONDE (A.)**, *La Cour des comptes*, ouvrage précité, p. 281.
[927] **DAMAREY (S.)**, *Le juge financier, juge administratif*, thèse précitée, p. 76.
[928] La conception restrictive de la compétence du juge financier défendue par le Conseil d'Etat trouve également une illustration dans l'application stricte par le juge de cassation de l'adage selon lequel « le juge des comptes juge les comptes et non les comptables » (sur ce point, voir **MAGNET (J.)**, « Que juge le juge des comptes ? », *RFFP*, 1989, p. 115 ; **MONTAGNIER (G.)**, « Le juge financier, juge des comptes et des comptables », *RFFP*, 1993, p. 46.
[929] **POMME de MIRIMONDE (A.)**, *La Cour des comptes*, ouvrage précité, p. 282 ; CNRS, *La Cour des comptes*, Coll. Histoire de l'administration française, ouvrage précité, pp. 450 à 473 ; **CRUCIS (H.M.)**, « Le contrôle de la régularité financière », *R.F.D.A.* 1992, pp. 736-737 ; **DAMAREY (S.)**, *Le juge financier, juge* administratif, thèse précitée, p. 96 ; **BERTUCCI (J.Y.), MOATI (S.)**, *La Cour des comptes, « Ouvrez et voyez »*, ouvrage précité, p. 41 ; **FABRE (F.J.)**, *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, Collection Grands arrêts, 5ème édition, Paris, Dalloz, 2007, n° 21-4.
[930] Voir CNRS, *La Cour des comptes*, Coll. Histoire de l'administration française, ouvrage précité, p. 450.
[931] « A vrai dire, au regard de l'histoire vécue par notre comptabilité publique, il ne s'agissait que d'un nouvel épisode de ce problème des justifications à produire par les comptables en vue de leur libération » (CNRS, *La Cour des comptes* Coll. Histoire de l'administration française, ouvrage précité, p. 450.)

Tel fut par exemple le cas lorsque le Ministre du Trésor BARBE-MARBOIS[932] avait proposé un décret qui avait pour finalité de faciliter l'accès de la Commission de la comptabilité publique aux justifications des opérations décidées par les ordonnateurs, décret vigoureusement repoussé par le Conseil d'Etat, soutenu en cela par l'archichancelier CAMBACERES.

Alors que l'ordonnance du 14 septembre 1822 mettait fin à la compétence des ordonnateurs pour déterminer par eux-mêmes les pièces à produire, et créait désormais une nomenclature des pièces justificatives, la Cour des comptes estima qu'elle ne se trouvait pas liée par cette liste. Selon elle, l'ordonnance de 1822 ne faisait qu'indiquer « les bases des justifications à produire »[933].

Contestant cette interprétation, l'administration fit notamment valoir que les exigences du juge des comptes risquaient d'entraver le fonctionnement régulier des services et de faire de ce dernier un juge indirect des ordonnateurs. Un arrêt rendu par la Cour des comptes[934] donna l'occasion au Conseil d'Etat, saisi en cassation, de juger qu' « aucune loi ou ordonnance n'attribu[ait] à notre Cour des comptes le droit de suppléer, pour la désignation des pièces, aux nomenclatures ». Il devait surtout rappeler les termes de l'article 18 de la loi du 16 septembre 1807, démontrant ainsi qu'il considérait que la position de la Cour tendait à s'attribuer compétence sur les ordonnateurs[935]. Ce faisant, le Conseil d'Etat limitait donc le contrôle du comptable public et du juge financier sur l'administration.

Face à la résistance de la Cour des comptes, le Conseil d'Etat dut à nouveau infirmer un arrêt rendu par cette dernière par lequel elle exigeait, en dehors de toute prescription dans les nomenclatures, le certificat administratif constatant les causes valables qui l'avaient fait relever de sa déchéance[936].

---

[932] CNRS, *La Cour des comptes*, Coll. Histoire de l'administration française, ouvrage précité, p. 339.

[933] Rapport public de la Cour des comptes pour 1838, cité *in* CNRS, *La Cour des comptes* Coll. Histoire de l'administration française, ouvrage précité, p. 454.

[934] Cour des comptes, 22 décembre 1837, Payeur de l'Hérault, cité par LAFERRIERE, *Traité de la juridiction financière*, Berger-levrault, 1896, p. 406, **FABRE (F.J.)**, *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, Collection Grands arrêts, 5ème édition, Paris, Dalloz, 2007, n° 21-4 : la Cour avait en effet enjoint à un comptable public de rapporter les pièces constatant la purge des hypothèques légales pour l'acquisition de terrains, toutes pièces non exigées par les nomenclatures.

[935] Conseil d'Etat, 8 septembre 1839, Ministre des travaux publics, *Rec.,* p. 495, **FABRE (F.J.)**, *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, précité, n° 21-4.

[936] Conseil d'Etat, 22 mars 1841, Ministre des finances, *Rec.,* p. 123, sur un arrêt de la Cour des comptes du 22 novembre 1839 (**FABRE (F.J.)**, *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, précité, n° 21-4).

Appuyant son raisonnement sur les termes de l'article 18 de la loi du 16 septembre 1807, le Conseil d'Etat refusait au juge des comptes tout pouvoir d'appréciation quant aux pièces justificatives à fournir pour la justification d'une dépense. Ces dispositions devaient encore servir de fondement à l'interdiction imposée par le juge de cassation au juge des comptes de vérifier par lui-même la fausseté d'une pièce.

2 – La reconnaissance de pièces justificatives fausses écartée de la compétence du juge des comptes

Les termes de l'article 18 ont été rappelés par le Commissaire du Gouvernement ROMIEU à l'occasion de la théorie qu'il a développée à propos des pièces justificatives fausses. En l'espèce, la Cour des comptes avait rejeté le compte du Sieur NICOLLE au motif que ce dernier avait effectué des paiements sur pièces reconnues fausses par l'autorité judiciaire. Le Ministre des finances avait alors saisi le juge de cassation, sur demande du Procureur général de la Cour, au motif que le comptable avait effectué les paiements sur des pièces régulières en apparence, et dont le juge des comptes n'avait pas à vérifier la sincérité.

Le Commissaire du Gouvernement ROMIEU développa dans ses conclusions[937] la théorie selon laquelle la Cour avait effectivement la possibilité d'écarter les pièces « reconnues frelatées, fictives, inexistantes, par la juridiction compétente, parce qu'alors la Cour n'apprécie pas, parce qu'elle se borne à faire état des documents qui, en dehors de toute ingérence de sa part, ont enlevé toute existence légale aux pièces incriminées ». Il précisait alors que ce principe n'était pas en contradiction avec le contenu de l'article 18 de la loi du 16 septembre 1807 qui interdit à la Cour « par une appréciation personnelle, [de] déclarer inexacte au fond une pièce de dépense produite par l'ordonnateur, et fictif l'ordonnancement auquel elle est annexée, car ce serait un empiètement sur les pouvoirs de l'ordonnateur ».

Le Conseil d'Etat fit sienne la position de son commissaire du Gouvernement en rappelant que l'article 18 de la loi du 16 septembre 1807 interdisait que soit porté atteinte à « l'indépendance de l'ordonnateur »[938]. L'article 18 servait donc à nouveau de justification à la limitation du pouvoir du juge des comptes, à savoir, en l'espèce, déterminer par lui-même le caractère fictif d'une pièce produite par l'ordonnateur.

---

[937] **ROMIEU**, conclusions sur Conseil d'Etat Ass., 12 juillet 1907, Nicolle, T.P.G. de la Corse, *Rec.,* p. 656, extraits au *GAJF*, n° 27-4 à 9.
[938] Conseil d'Etat Ass., 12 juillet 1907, Nicolle, T.P.G. de la Corse, *Rec. Conseil d'Etat* p. 656, *GAJF*, n° 27.

Si l'article 18 de la loi du 16 septembre 1807 a été depuis lors abrogé par la loi du 22 juin 1967 relative à l'organisation de la Cour des comptes[939], il n'en demeure pas moins qu'aucun texte ne donne pour autant juridiction au juge des comptes sur les ordonnateurs. Les interventions du juge financier sur l'action de ces derniers se sont certes développées, en particulier par le biais de la procédure de gestion de fait et par la création de la Cour de discipline budgétaire et financière. Le principe demeure néanmoins dans le cadre du jugement des comptes. Il légitime ainsi l'interdiction faite au juge des comptes de contrôler la légalité des actes administratifs.

La permanence du principe selon lequel le juge des comptes ne peut se faire juge de la légalité des actes administratifs trouve des justifications liées tant à la fonction comptable qu'à la fonction du juge des comptes.

Les premières s'imposent au juge financier, dans la mesure où il est lui-même tributaire des compétences comptables. En effet, le contrôle des comptes par le juge financier consiste principalement à reprendre les vérifications opérées par le comptable public. Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables faisant obstacle à ce que celui-ci se fasse juge de la légalité des actes administratifs, il doit, par conséquent, en être de même du juge des comptes. Les propositions envisagées par la doctrine pour faire évoluer cette situation sont, pour le moment, demeurées sans effet.

Quant aux justifications de l'interdiction liées à la fonction de juge financier lui-même, elles s'imposent à lui depuis la création de la Cour des comptes en 1807. Les tentatives du juge des comptes pour étendre la compétence comptable, et donc la sienne propre se sont soldées par des échecs.

S'il trouve certaines justifications, le principe selon lequel le juge des comptes ne peut se faire juge de la légalité se trouve, de plus, conforté par le fait qu'il est unanimement reconnu et admis, tant par le pouvoir réglementaire que par la jurisprudence.

[939] Article 15 de la loi n° 67-483 du 16 septembre 1807 *relative à l'organisation de la Cour des comptes*, JO du 23 juin 1967, p. 6211 : « Les articles (…) 8 à 23 sont abrogés ».

SECTION 2 – UNE INTERDICTION UNANIMEMENT ADMISE

La Cour des Comptes s'est posée comme la garante quelque peu inattendue du principe selon lequel le comptable public ne peut contrôler la légalité des actes administratifs. Etonnamment, la Cour a en effet pris l'initiative de limiter la compétence du comptable public, et donc par voie de conséquence la sienne propre. Sans intervention préalable de son juge de cassation, elle a affirmé le principe selon lequel les comptables publics ne peuvent juger de la légalité des actes administratifs pièces justificatives (§1).

Relayée par la doctrine avec la même invariabilité[940], la position du juge des comptes se trouva par la suite confirmée, tant par le pouvoir réglementaire que par le Conseil d'Etat (§2).

§1 – Une interdiction posée par le juge des comptes lui-même

L'affirmation par le juge des comptes du principe selon lequel le comptable public ne peut effectuer un contrôle de légalité n'est pas intervenue isolément, mais au contraire dans un contexte favorable à la limitation de la compétence du juge des comptes (A).

En tant que juge d'appel, il a, par la suite, dû rappeler cette règle aux Chambres régionales des comptes nouvellement créées par la loi du 2 mars 1982[941](B).

A – Un contexte favorable à l'affirmation du principe d'interdiction par le juge des comptes

L'affirmation du principe selon lequel le juge des comptes ne peut se faire juge de la légalité d'un acte administratif n'est pas intervenue de façon isolée. Dès le XIXème siècle, le juge financier a eu l'occasion d'affirmer sa spécialité au sein de la juridiction administrative : en cela, le juge des comptes apparaît dès lors peu enclin à s'immiscer dans les fonctions de ce dernier, sans même qu'une intervention préalable du juge de cassation soit nécessaire (1).

[940] Pour un contre exemple isolé : **BAUMANN (S.)**, « Le contrôle de légalité du comptable », *Rev. Trésor* 1987, p. 809. Il s'agit du seul auteur qui, à notre connaissance, affirme sans ambiguïté la compétence du comptable public pour contrôler la légalité d'un acte administratif sans même se référer au principe d'incompétence soutenu par le juge des comptes. Il affirme notamment que « le comptable exerce un contrôle de légalité qui s'ajoute à celui du représentant de l'Etat » (p. 810). La position de l'auteur a été vigoureusement remise en cause par Hervé CHAZEAU dès 1988 (**CHAZEAU (H.)**, « Etendue et limites des contrôles des comptables dans l'exécution des dépenses locales », *Rev. Trésor* 1988, p. 106).

[941] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, J.O. du 3 mars 1982, p. 730.

L'interdiction de se faire juge de la légalité trouva dès lors sa place dans ce contexte, et fut affirmée comme principe par le juge des comptes (2).

1 – L'affirmation par le juge des comptes de sa spécialité au sein de la juridiction administrative

La Cour des comptes a très tôt affirmé sa spécialité au sein de la juridiction administrative en distinguant sa compétence de juge des comptes de celle qui relève exclusivement du juge administratif.

Tout d'abord, le juge des comptes opère une distinction entre les irrégularités purement administratives dont le comptable public n'a donc pas à contrôler l'application et les irrégularités comptables relevant de la compétence de ce dernier. Ainsi, le fait qu'un maire qui n'ait pas rendu compte au conseil municipal de l'emploi de crédits inscrits sur les dépenses imprévues constitue une irrégularité « d'ordre essentiellement administratif ». La Cour des comptes ne pouvait donc pas engager la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public[942]. La Cour des comptes devait également se déclarer incompétente pour statuer sur un arrêté préfectoral refusant d'admettre comme ayant été faites dans un intérêt communal des dépenses portées dans un compte de gestion de fait[943].

Ensuite, si la Cour des comptes se trouvait être juge d'appel des arrêtés rendus par les conseils de préfecture sur les comptes des comptables publics, elle devait rejeter les appels formés devant elle à l'encontre des jugements des conseils de préfecture rendus par ceux-ci en tant que juge administratif. La Cour des comptes n'admit pas, par exemple, la requête portée devant sa juridiction par une commune à l'encontre d'un arrêté d'un conseil de préfecture statuant sur une demande en remboursement de dépenses effectuées par un maire dans l'intérêt de sa commune, et ayant donné gain de cause aux demandeurs. Elle motivait sa décision par le fait que le conseil de préfecture avait statué dans le cadre de sa fonction de « tribunal de contentieux administratif et non comme juge des comptes »[944]. Dans le même

[942] Cour des comptes, 12 mars 1896, Commune de Bourg-d'Iré, *Rec. Cour des comptes*, p. 52.
[943] Cour des comptes, 18 mai 1896, Sieur Vandier, ancien maire de la commune d'Augé, *Rec. Cour des comptes*, p. 54.
[944] Cour des comptes, 15 juin 1911, Commune de Gaud, *Rec. Cour des comptes*, p. 27 ; voir également Cour des comptes, 4 décembre 1933, Association syndicale du Clos Valrose à Nice, *Rec. Cour des comptes*, p. 26.

sens, la Cour des comptes jugea que l'arrêté déclaratif de gestion de fait pris par un préfet était « un acte administratif non susceptible de recours [devant elle] »[945].

Enfin, le juge financier affirma qu'il convenait de distinguer le comportement susceptible d'engager la responsabilité administrative d'un administrateur de celui constituant un maniement irrégulier de deniers publics à l'origine d'une gestion de fait, seul ce dernier relevant de sa juridiction. Ainsi, la participation d'un maire à un compromis aux termes duquel le traitement annuel d'un agent de la commune devait être majoré, la somme considérée trouvant dès lors une destination autre que celle prévue au budget, pouvait engager la responsabilité administrative du maire, mais il n'en résultait pas un maniement de deniers communaux[946].

Albert CULTRU considérait ainsi que le juge des comptes avait manifesté de façon continue son incompétence vis-à-vis des ordonnateurs[947]. S'il était donc parfois demandé au juge des comptes de se confronter à des problématiques relevant de la compétence du juge administratif, il refusait avec la même constance d'en connaître. Toute confusion avec la fonction attribuée au juge administratif se trouvait alors écartée. La question de savoir si le comptable public, et donc le juge des comptes, devait s'assurer de la légalité d'un acte administratif trouva donc, dans ce contexte, une réponse identique.

2 – L'interdiction de juger de la légalité des actes administratifs affirmée en tant que principe

Le principe selon lequel il est fait interdiction au comptable public, et donc au juge des comptes, de se faire juge de la légalité a été affirmé dans le cadre du contrôle de la validité de la créance prévu à l'article 12 du RGCP, et défini à l'article 13 de ce dernier.

La question face à laquelle le juge des comptes s'est trouvé confronté était la suivante : un acte administratif illégal pouvait-il régulièrement remplir sa fonction de pièce justificative ? A cette question, la Cour des comptes apporta une réponse positive. Ainsi, saisie d'un pourvoi en appel contre un arrêté pris par le Gouverneur général de l'Algérie afin

[945] Cour des comptes, 20 juillet 1908, Commune de Noyen-sur-Sarthe, *Rec. Cour des comptes*, p. 36.
[946] Cour des comptes, 30 janvier 1911, Commune de Bourogne, *Rec. Cour des comptes*, p. 7 ; voir également Cour des comptes, 17 septembre 1940, Commune d'Aumont, *Rec. Cour des comptes*, p. 38.
[947] **CULTRU (A.)**, *La réforme de la Cour des comptes*, Thèse, Paris, 1923, p. 30.

de déterminer les opérations qui sont ou ne sont pas passibles de remises au profit des receveurs municipaux, la Cour des comptes rejeta la demande. Elle invoqua le motif suivant : cet acte statuait « sur une question d'ordre exclusivement administratif », et était « absolument étranger à l'exercice de la juridiction financière »[948]. De même, un receveur municipal avait refusé un paiement au profit d'un syndicat intercommunal au motif que celui-ci avait été constitué de façon irrégulière, une des communes n'ayant pas donné son consentement. Le juge financier jugea qu' « il n'appartenait pas au comptable d'apprécier la validité de ces actes dont s'agit et dont il n'avait pas à présumer l'irrégularité »[949].

C'est plus particulièrement par un arrêt « Marillier » en date du 28 mai 1952[950] que la Cour des Comptes a clairement formulé, en tant que principe, l'incompétence du comptable public, et donc de son juge, pour refuser de donner son plein effet à un acte administratif exécutoire au motif qu'il serait entaché d'illégalité.

En l'espèce, le conseil municipal de la commune de Valentigney avait accordé, par délibération, des indemnités de fonction aux maires adjoints à un taux supérieur à celui autorisé par le barème légal. Le receveur avait cependant payé sans relever l'illégalité du barème appliqué dans la délibération. Le préfet avait par la suite déclarée cette dernière nulle de plein droit, et le T.P.G. avait cru devoir constituer, à titre conservatoire, le sieur Marillier en débet au motif « qu'il appartenait au comptable de s'assurer au moment du paiement de la régularité de la dépense, notamment en ce qui concerne l'exacte application du barème en vigueur ». La Cour des comptes considéra au contraire que le comptable ne pouvait s'opposer au paiement, les mandats émis « étant appuyés d'une délibération du conseil municipal régulière en la forme (…) et dont la nullité n'avait pas encore, à l'époque, été prononcée » ; en effet, « même entaché d'un vice, un acte administratif sort son plein effet tant que la nullité n'en a pas été reconnue par l'autorité compétente pour statuer sur sa légalité ». La Cour rendait cet arrêt sur les conclusions conformes du Parquet qui précisait qu' « aucun texte ne permet[tait] à un comptable de refuser le paiement pour le motif que les pièces jointes au mandat (…) contreviendraient à un texte législatif ou réglementaire »[951].

---

[948] Cour des comptes, 17 février 1902, Communes d'El-Ancor, Bou-Sfer, Aïn-el-Turk et Mers-el-Kébir, *Rec. Cour des comptes*, p. 13.
[949] Cour des comptes, 27 mai 1933, Commune de Belpech, *Rec. Cour des comptes*, p. 13.
[950] Cour des comptes, 28 mai 1952, Marillier, receveur de la commune de Valentigney, *Rec. Cour des comptes,* p. 55, **FABRE (F.J.)**, *G.A.J.F.*, 5ème édition, 2007, Dalloz, n° 21-11.
[951] Conclusions citées par **DEFOORT (P.)**, *in* « Le comptable public local peut-il exercer un contrôle de légalité ? », *AJDA,* 1987, pp. 699-700.

La Cour des comptes a eu ultérieurement l'occasion de réaffirmer l'interdiction. Par exemple, l'arrêté d'un trésorier payeur général qui enjoignait un receveur municipal de reverser une indemnité accordée à la surveillante d'un internat de collège fut infirmé par le juge des comptes au motif que le comptable ne pouvait refuser le paiement des mandats émis. En effet, le conseil municipal avait autorisé cette dépense par une délibération elle-même approuvée par le sous-préfet. Que si un décret précisait que l'internat considéré devait être géré en dehors de toute intervention d'une collectivité locale, il était cependant « de règle que les actes administratifs conservent leur validité aussi longtemps qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une annulation ou d'un retrait par l'autorité compétente ; qu'en l'espèce, la délibération susvisée du conseil municipal (…) n'a pas ensuite été rapportée, ni annulée et a donc conservé sa force exécutoire, notamment envers le comptable de la collectivité »[952].

C'est surtout avec la création des Chambres régionales des comptes, en 1982, que la Cour des comptes, en tant que juge d'appel des jugements rendus par ces dernières, rappela avec constance l'interdiction de contrôler la légalité d'un acte administratif dans le cadre du jugement des comptes.

B – Un principe fermement rappelé par la Cour des comptes après la création des Chambres régionales des comptes

Les articles 15, 55 et 82 (respectivement pour les communes, les départements et les régions) de la loi du 2 mars 1982[953] disposent que « le comptable ne peut soumettre [ses actes de paiement] *qu'au contrôle de légalité* qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire ». L'emploi du terme « légalité » par le législateur s'avéra sans doute quelque peu malheureux car il devait être source d'ambiguïté pour les Chambres régionales des comptes.

Certes, il semblait peu probable que, tout en instaurant les modalités nouvelles du contrôle de légalité, et en particulier en faisant du préfet la cheville ouvrière de ce contrôle[954], le législateur ait voulu également confier ce dernier à un autre agent public, en l'occurrence le comptable public, au risque de créer des divergences de vues entre celui-ci et le représentant

[952] Cour des comptes, 21 avril 1966, M. Larignon, receveur de la commune de Condat, *Rec. Cour des comptes*, p. 131.
[953] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, J.O. du 3 mars 1982, p. 730.

de l'Etat[955]. La doctrine devait d'ailleurs rapidement interpréter les termes de la loi de façon restrictive, interprétation par ailleurs conforme à la jurisprudence classique du juge des comptes. Ainsi, selon Philippe LIMOUZIN-LAMOTHE, la loi ne ferait que « reprendre en termes différents les principes énoncés » par les articles du RGCP en leur donnant « une formulation négative » ; et ce magistrat d'ajouter que « la nature et l'étendue de la responsabilité des comptables ont été utilement précisées par les récentes dispositions ». Cette loi mettait ainsi fin, selon l'auteur de ces propos, à la pratique qui tendait à « transférer vers les comptables une part importante de la charge du contrôle de légalité », le comptable se trouvant alors souvent « dans le rôle de gardien supplétif de la loi »[956]. A la même époque, M. le Professeur MUZELLEC soulignait que la responsabilité du comptable local avait été « circonscrite » et que « la rédaction de l'article 15 de la loi du 2 mars 1982 [était] symptomatique à cet égard : la formulation négative et les interdictions qu'il pos[ait] constitu[aient] autant d'obligations que celles édictées de façon positive par le RGCP »[957]. Philippe DEFOORT devait un peu plus tard préciser que si le texte était « de nature à apporter une certaine ambiguïté (…), l'article 15 de la loi du 2 mars 1982 n'apport[ait] pas une innovation » ; il ajoutait que ce serait « un contresens juridique que de faire découler d'un contrôle de légalité qui serait autorisé la façon dont le comptable pourrait se couvrir vis-à-vis du juge des comptes »[958]. Hervé CHAZEAU indiquait enfin que la position de la jurisprudence n'avait « aucunement été modifiée par la loi du 2 mars 1982 qui, s'agissant du contrôle de légalité, fai[sait] exclusivement intervenir le commissaire de la République et le juge administratif »[959].

Néanmoins, ces positions doctrinales ne furent pas toujours vérifiées dans la jurisprudence des Chambres régionales des comptes. Celles-ci « avaient à se « roder » et à affirmer leur jeune pouvoir [et] se sont montrées plus sévères que les instances de contrôle qu'elles remplaçaient. Elles ont voulu déborder le cadre traditionnel fixé par la jurisprudence

---

[954] Articles 3, 46 et 69 de la loi du 2 mars 1982 précitée (repris aux articles L 2131, L 3132-1 6 et L 4142-1 du C.G.C.T.) respectivement pour les communes, les départements et les régions.

[955] **CHARTIER (J.L.), DOYELLE (A.)**, « Le contrôle juridictionnel des marchés des collectivités territoriales et des établissements publics locaux », *AJDA,* 1989, p. 159.

[956] **LIMOUZIN-LAMOTHE (P.)**, « Le contrôle juridictionnel exercé par les Chambres régionales des comptes », *in* Actes du colloque d'Angers, *Les Chambres régionales des comptes*, La Documentation française, 1985, Centre de formation des personnels communaux, 1984, p. 123.

[957] **MUZELLEC (R.)**, « Rapport introductif », *in* VIème Rencontres Cour des comptes – Universités à Aix-en-Provence, *Chambres régionales des comptes*, Economica, 1985, Coll.Collectivités territoriales, 8 et 9 novembre 1985, p. 165.

[958] **DEFOORT (P)**, « Le comptable public local peut-il exercer un contrôle de légalité ? », article précité, p. 702.

[959] **CHAZEAU (H.)**, « Etendue et limites des contrôles des comptables dans l'exécution des dépenses locales », article précité, p. 107.

de la Cour en exigeant des comptables qu'ils apprécient la légalité juridique des actes servant de fondement à la dépense »[960]. Les dispositions ambiguës de la loi de décentralisation servirent alors de fondement à une volonté de bien faire de la part des nouvelles venues, à savoir effectuer un contrôle des comptes pointilleux[961].

La Cour des comptes ne s'engouffra cependant pas dans la brèche, et elle sanctionna systématiquement ces « dérapages »[962]. La formulation de la loi de décentralisation obligeait certes le juge d'appel à entretenir parfois une certaine confusion. Tout en jugeant que le comptable public était incompétent pour contrôler la légalité des délibérations considérées, la Cour des comptes rappelait les termes de la loi selon lesquels « les comptables publics ne sont autorisés à vérifier *la légalité des actes* des autorités communales qu'autant qu'il est nécessaire pour ne pas engager leur responsabilité pécuniaire personnelle »[963].

Mais de nombreux arrêts rendus en appel vinrent préciser le cadre d'intervention des Chambres régionales des comptes, rappelant par conséquent l'étendue de la responsabilité des comptables publics quant au contrôle de légalité des actes administratifs servant de base aux opérations comptables. C'est ainsi que, dès 1987, la Cour des comptes infirma un jugement de la Chambre régionale des comptes d'Alsace qui avait constitué en débet le comptable d'une commune au motif que la collectivité territoriale concernée n'avait pas compétence pour créer l'indemnité payée par le comptable. La Cour devait alors préciser que « la constatation de cette incompétence ne relev[ait] ni des pouvoirs du comptables, ni de ceux d'une juridiction financière »[964]. La Cour des comptes réitéra sa position dans un arrêt d'appel du 21 janvier 1988. Elle rappela à la Chambre régionale des comptes de Poitou-Charentes (et levant par là même occasion toute ambiguïté quant à l'interprétation des termes de la loi du 2 mars 1982) «qu'aux termes des dispositions législatives en vigueur, confirmées par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, le comptable n'est pas juge de la légalité des actes administratifs, en particulier des décisions du conseil municipal prises en forme régulière et devenues exécutoires et doit seulement, aux termes de l'article 15 de la loi précitée du 2 mars 1982, exercer le contrôle

[960] **HERTZOG (R.)**, « Les contrôles financiers », *AJDA,* 1992, n° spécial, p. 64.
[961] La sévérité dont certaines d'entre elles firent preuve devait constituer sans doute l'une des raisons, sinon la raison, d'un retour à l'apurement administratif des comptes des communes de moins de 2000 habitants, limitant ainsi la compétence juridictionnelle des Chambres régionales des comptes à l'égard de celles-ci (article 23 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 *portant amélioration de la décentralisation*, JO du 6 janvier 1988, p. 208).
[962] **CRUCIS (H.M.)**, « Le contrôle de régularité financière »,article précité, p. 731.
[963] Cour des comptes, 2 mai 1996, MM. Gauthier et Chincholle, comptables de la commune de Royat, *Rec. Cour des comptes* p. 55.
[964] Cour des comptes, 15 janvier 1987, Mme Ortscheidt, comptable de la commune d'Obermodern-Zutzendorf,, *Rec. Cour des comptes*, p. 276.

qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire, notamment en ce qui concerne la liquidation de la dépense »[965].

La décennie suivante fut encore illustrée de tentatives des Chambres régionales des comptes d'étendre le contrôle du comptable public sur la légalité des actes administratifs. La Cour devait alors à nouveau juger que « la question de savoir si une commune [pouvait] légalement prendre à sa charge certaines dépenses n'[était] pas de la compétence du comptable payeur, ni, par conséquent, du juge des comptes, mais relev[ait] du contrôle de la légalité par la juridiction administrative »[966]. Et encore en 1996, la Cour des comptes infirma le jugement de la Chambre régionale des comptes d'Auvergne au motif que « la conformité des délibérations [du conseil municipal intégrant au budget des compléments de rémunérations antérieurement versés aux employés municipaux par l'intermédiaire d'un comité des œuvres sociales du personnel] aux lois et règlements n'entrait pas dans [les] contrôles [du comptable public], ni, par voie de conséquence, dans la compétence du juge des comptes, mais dans le contrôle général de légalité, à la diligence du préfet, par le juge administratif »[967]. Et la volonté de la Cour d'imposer aux Chambres régionales des comptes ce principe d'incompétence s'exprima même en cas « d'illégalité manifeste » de l'acte administratif considéré[968].

La rigueur de la Cour des comptes en la matière était également illustrée par le fait que l'interdiction valait même lorsqu'il y avait évolution de la législation. Ainsi, le comptable public n'a pas à se soucier de l'évolution de la législation relative au taux maximal des indemnités de fonction du président du SIVOM, s'il dispose d'une délibération régulière en la forme et non annulée, ni retirée par l'autorité compétente. « Les actes administratifs régulièrement pris, même s'ils sont irréguliers au fond, sont réputés réguliers aussi longtemps qu'ils n'ont pas fait l'objet d'un retrait ou d'une annulation par l'autorité compétente »[969]. De même, les termes d'une délibération fixant un taux de remboursement de frais contraire aux

[965] Cour des comptes, 21 janvier 1988, Melle Benoist, receveur de la commune de Civray, *Rec. Cour des comptes*, p. 125..
[966] Cour des comptes, 7 octobre 1993, M. Cheylan, trésorier municipal de Marseille, *Rec. Cour des comptes* p. 108.
[967] Conclusions du Parquet général sur Cour des comptes, 2 mai 1996, MM. Gauthier et Chincholle, comptables de la commune de Royat, *Rec. Cour des comptes* p. 57.
[968] Cour des comptes, 2 juillet 1998, Mme Scaillierez, comptable de la commune d'Avion, *Rec. Cour des comptes* p. 75, avec les conclusions du Parquet général p. 76.
[969] Cour des comptes, 10 décembre 1998, M. Breut, comptable du syndicat intercommunal à vocation multiple de Montebourg, *Rec. Cour des comptes*, p. 112.

dispositions d'un décret intervenu ultérieurement doivent malgré tout être appliqués par le comptable public[970].

Malgré ces tentatives des Chambres régionales des comptes pour étendre le contrôle comptable, la position adoptée par leur juge d'appel fut peu à peu intégrée par celles-ci[971]. Elle a de plus été confirmée tant par le Conseil d'Etat que par le pouvoir réglementaire.

§2 – La confirmation de la position adoptée par le juge des comptes

La position adoptée par le juge des comptes se trouva confortée par certaines interventions du pouvoir réglementaire (A). Quant au Conseil d'Etat, il devait relayer l'interdiction faite au comptable public de juger de la légalité d'un acte administratif, en premier lieu, à l'occasion de recours pour excès de pouvoir, puis en tant que juge de cassation des arrêts de la Cour des comptes (B).

A – Une position confortée par le pouvoir réglementaire

A deux reprises, le pouvoir réglementaire a confirmé l'interdiction de principe. D'une part, l'adoption du nouveau RGCP a été l'occasion pour l'administration de s'interroger sur l'étendue des compétences comptables, et en particulier s'est posée la question de la reconnaissance de l'exercice d'un contrôle de légalité par ces derniers. Aucune évolution par rapport à la jurisprudence dégagée en la matière par le juge des comptes ne devait cependant être autorisée (1).
D'autre part, plus récemment, le pouvoir réglementaire devait remettre en cause la jurisprudence du juge des comptes qui avait autorisé les comptables publics à contrôler les seuils de passation des marchés publics, et limitait ainsi les interventions comptables relatives aux contrats administratifs (2).

[970] Cour des comptes, 25 octobre 2001, Région Languedoc-Roussilon, *Rev. Trésor*, 2002, p. 549.
[971] CRC Picardie, 17 décembre 1999, Commune de Chauny, *Rev. Trésor* 2000, p. 598 ; CRC Midi-Pyrénées, 17 février 2000, Commune de Tarbes, note 68 sous l'article 13 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique, Code administratif, Dalloz, 2006, p. 1862.

1 – Une position confortée à l'occasion de la rédaction du RGCP de 1962

Lors de l'élaboration du RGCP en 1962, le pouvoir réglementaire n'a pas admis la compétence du comptable public, et donc de son juge, pour contrôler la légalité des actes administratifs. L'insertion de dispositions relatives à un contrôle de la légalité effectué par le comptable public avait pourtant été discutée. Mais elle fut finalement rapidement repoussée.

Ainsi que l'explique Paul GUERRIER[972], la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) avait interprété le décret du 31 mai 1862 comme imposant au comptable public un contrôle de conformité des dépenses à la réglementation : « le comptable devait surseoir dans tous les cas d'irrégularités et refuser, en principe, dans les seuls cas d'irrégularités formelles les justifications »[973]. Le Ministère des finances souhaitait donc que cette distinction disparaisse et que les comptables publics soient autorisés par les nouvelles dispositions à contrôler, purement et simplement, la conformité des dépenses aux lois et règlements.

Le Ministère de l'Intérieur, de son côté, considérait que la reconnaissance d'une telle compétence au comptable public risquait de faire de celui-ci un tuteur financier. Elle portait de plus atteinte à la séparation des pouvoirs en tant qu'un tel contrôle octroyait au comptable public une attribution quasi-juridictionnelle.

Le Conseil d'Etat, saisi pour avis, aligna sa position sur celle du Ministère de l'Intérieur, soutenu d'ailleurs implicitement par la Cour des comptes qui ne devait pas montrer de réel enthousiasme quant à l'inscription de telles dispositions[974]. Le pouvoir réglementaire n'a donc pas considéré qu'il revenait au comptable public de remettre en cause un acte administratif pièce justificative pour cause d'illégalité ; il ne devait pas non plus accepter d'inscrire dans le texte une compétence minimum du comptable public, à savoir la possibilité de surseoir au paiement.

Le décret de 1962 s'inscrivait en cela dans la ligne tracée depuis la création de la Cour des comptes en 1807. La volonté des rédacteurs était d'assurer un caractère exclusivement

---

[972] **GUERRIER (P.)**, « La quatrième partie du décret du 29 décembre 1962 a disparu », *Rev. Trésor*, 1987, p. 712.
[973] *Idem*, p. 716.
[974] *Idem*, p. 717 ; **MONTAGNIER (G.)**, « Le décret du 29 décembre 1962 et l'enseignement universitaire », *Rev. Trésor*, 1987, p. 735 ; **REY (G.)**, « Le règlement général du 29 décembre 1962 et la réforme de la comptabilité publique », *Rev. Trésor*, 1987, p. 709 ; **PERNOT-BURCKEL (V.)**, « L'élaboration du décret du

financier à l'activité du comptable public, c'est-à-dire de veiller à ce que le contrôle de ce dernier demeure dans sa sphère spécialisée.

D'une part, la terminologie employée pour caractériser les actes administratifs intervenant dans les opérations que le comptable doit contrôler, restait purement financière. La décision prise par un organe délibérant n'est plus une délibération mais une autorisation de percevoir une recette, ou une pièce justificative d'une dépense. Les décisions de l'ordonnateur sont des certificats administratifs qui justifient du service fait, de l'exactitude des calculs de liquidation de la dépense ; ce sont des décisions qui mandatent une dépense, liquident une recette ou une dépense. Toute décision de la personne publique qui entraîne une dépense est un engagement de cette dépense et non plus seulement un marché public, un contrat de travail, une décision autorisant le remboursement de frais à un fonctionnaire, par exemple. Il semble que le comptable public ne doive les considérer qu'en tant qu'actes ayant des conséquences financières pour la personne publique considérée. Les vérifications que le comptable public doit mener, s'analysent elles-mêmes comme des contrôles purement financiers, parce qu'elles touchent des actes de nature financière, et parce qu'elles sont elles-mêmes financières par nature. Vérifier en matière de dépenses la disponibilité des crédits, l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent, le caractère libératoire du règlement, l'exactitude des calculs de liquidation, et en matière de recettes, assurer le recouvrement des créances, sont autant d'actions qui maintiennent *a priori* le comptable public dans le domaine financier.

D'autre part, le contrôle du comptable public apparaît comme un contrôle technique. Il doit effectuer des vérifications qui ne nécessitent, au premier abord, aucune appréciation, ce qui fait évidemment obstacle à l'existence d'une quelconque réflexion juridique touchant notamment au contrôle de légalité. Par exemple, en matière de recettes, vérifier la régularité des réductions et des annulations des ordres de recettes doit s'analyser comme une compétence visant à s'assurer de l'absence d'erreur matérielle.

Comme le soulignent les dispositions de l'article 81 du RGCP, il s'agira principalement de constater que l'annulation ou la réduction étaient justifiées par une erreur de liquidation au bénéfice du débiteur. Ce peut être une erreur de calcul, mais aussi une erreur touchant à l'indication du bénéficiaire de la recette. Vérifier, en matière de dépenses, la disponibilité des crédits, l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent

29 décembre 1962 », *in la comptabilité publique, continuité et modernité*, Colloque tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, p. 101.

selon leur nature ou leur objet, vérifier que les justifications des dépenses, dont la liste fait l'objet de nomenclatures, ont été produites, que les contrôles réglementaires préalables sont intervenus, que le visa du contrôleur financier sur les engagements ou les ordonnancements des ordonnateurs principaux existe, que les règles de prescriptions et de déchéance ont été appliquées, sont autant d'obligations qui ne devraient pas laisser, en principe, de marge de manœuvre au comptable public quant à la solution à adopter.

L'adoption du RGCP de 1962 n'a pas été l'occasion de revenir sur l'interdiction faite au comptable public, et donc à son juge, de se faire juge de la légalité des actes administratifs. Depuis lors, le pouvoir réglementaire a démontré une volonté de limiter encore la compétence du juge des comptes. En effet, alors que celui-ci assurait une vérification du calcul des seuils des marchés publics, des modifications de la réglementation lui ont retiré cette compétence.

2 – Une remise en cause de la compétence du juge des comptes pour calculer les seuils des marchés publics

Les nomenclatures sur les pièces justificatives réclamaient la production d'un marché public dans le cas où le seuil de passation d'un marché tel que prévu au code des marchés publics se trouvait dépassé. Le comptable public devait donc vérifier le montant des prestations relevant d'un contrat pour savoir s'il devait ou non demander à l'ordonnateur la production d'un marché public. Le juge des comptes a ainsi reconnu au comptable public une compétence pour vérifier le seuil de passation d'un marché public, et a alors développé toute une jurisprudence en rapport avec le calcul des seuils de passation de ces derniers.

Cette reconnaissance n'allait vraisemblablement pas de soi puisqu'elle n'a été admise par la Cour des Comptes qu'en 1993, par un arrêt « Soldevilla »[975]. Jusque là, si certaines Chambres régionales des comptes avaient pu constituer en débet des comptables publics au motif qu'ils avaient payé des dépenses sans qu'un marché public ne leur soit fourni alors que

[975] Cour des comptes, 1er juillet 1993, Mme Soldevilla, comptable du syndicat intercommunal d'électrification de la Corse du Sud, *Rec. Cour des comptes,* p. 79 ; *RA* n° 277, 1994, p. 23, obs. **FROMENT-MEURICE (A.)** ; sur la « genèse » de la jurisprudence Soldevilla : **FROMONT (S.)**, *Le droit des marchés publics à l'épreuve du droit public financier*, Thèse, Lille, 2001, pp. 389 et suivantes ; jurisprudence confirmée dès le 9 décembre 1993 : Cour des comptes, 9 décembre 1993, M. Bezzone, trésorier municipal de Grasse, *Rec. Cour des comptes,* p. 122 ; voir aussi Cour des comptes, 6 juillet 2000, Chambre d'agriculture du Finistère, *RFDA*, 2001, p. 471 ; CRC Lorraine, 25 mai 2000, Commune de Morhange, *RFDA*, 2001, p. 471 ; CRC Rhône-Alpes, 4 juillet 2002, Centre hospitalier intercommunal d'Annemasse - Bonneville, *Rev. Trésor,* 2003, p. 458.

le montant du marché dépassait le seuil prévu au code des marchés publics[976], la Cour, quant à elle, s'était contentée de prononcer, en cas de dépassement des seuils, des injonctions pour l'avenir à l'encontre des comptables publics[977].

A travers la jurisprudence « Soldevilla », par la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire et personnelle du comptable public, en cas de paiement sans marché public alors que le seuil était dépassé, la juridiction financière assurait alors le respect et l'efficacité des dispositions du code des marchés publics[978]. Si un comptable public suspendait un paiement parce que le seuil de passation d'un marché était dépassé, alors il semble que la collectivité – et en particulier son ordonnateur – devaient ultérieurement être plus vigilants quant aux engagements pris.

Le juge des comptes participait alors d'une meilleure application du code des marchés publics. Et la reconnaissance de la compétence du comptable public, et donc du juge des comptes, pour vérifier le montant des dépenses engendrées par la mise en œuvre d'un contrat devait d'ailleurs impliquer toute une jurisprudence nécessaire à ces calculs. C'est ce que Simon FROMONT appelle « l'enrichissement graduel de la jurisprudence « Soldevilla »[979]. En particulier, il est apparu nécessaire au juge des comptes de déterminer la notion de commandes de nature identique ou similaire passées avec un même fournisseur[980], de déterminer la notion d'année civile, précisant que ce sont les dates des bons de commande qui doivent être prises en compte et non les factures[981], ou les mandats payés dans l'année[982], et de déterminer la notion de prestations identiques ou similaires[983].

---

[976] CRC Franche - Comté, 3 août 1989, OPHLM de la Haute – Saône et CRC la Réunion, 8 décembre 1992, Hôpital de Saint-Louis, jugements cités par **FRATACCI (M.)**, « Le contrôle juridictionnel du juge des comptes sur le respect du seuil de passation des marchés publics : obligations des comptables, évolutions et difficultés pratiques », *Rev. Trésor*, 2000, p. 336.

[977] Par exemple, Cour des comptes, 26 février 1987, M. Sabet, agent comptable de l'école nationale d'ingénieurs de travaux agricoles de Clermont-Ferrand-Marmilhat, *Rec. Cour des comptes*, p. 283.
Sur la pratique des injonctions pour l'avenir : **DAMAREY (S.)**, « Les injonctions pour l'avenir prononcées par le juge des comptes », *Rev. Trésor*, 2001, p. 506.

[978] Voir **FROMONT (S.)**, *Le droit des marchés publics à l'épreuve du droit public financier*, Thèse précitée, p. 426.

[979] **FROMONT (S.)**, *Le droit des marchés publics à l'épreuve du droit public financier*, thèse précitée, p. 403.

[980] Cour des comptes, 2 octobre 1996, Commune de Le Barp, *RFDA*, 2001, p. 472 ; CRC PACA, 29 janvier 1998, Commune de Pélissanne, *RFDA*, 2001, p. 472 ; Cour des comptes, 24 mars 2005, TPG du Var, *n° 42243* : « cette obligation [le contrôle de la production des pièces justificatives] ne se limite pas au contrôle des justifications produites à l'appui de chaque mandat considéré isolément mais qu'il leur appartient de vérifier la cohérence des opérations qu'ils exécutent : qu'en l'espèce, le comptable devait procéder à l'addition des paiements relatifs aux commandes passées pendant une année pour des prestations de nature identique ».

[981] Cour des comptes, 6 mai 1999, SIPI à Aubagne, *RFDA*, 2001, p. 472.

[982] Cour des comptes, 27 janvier 2000, M. Marty, agent comptable de la commune de Saint-Victoret, *Rec. Cour des comptes*, p. 10.

[983] Ce sont « les prestations relatives à la même activité professionnelle du fournisseur, telle qu'elle peut être déterminée par référence aux nomenclatures annexées à l'instruction sur le recensement économique des marchés publics » (Cour des comptes, 26 juin 2000, TPG du Finistère, *RFDA*, 2001, p. 471).

Cependant, à la suite de modifications de la réglementation, ce renvoi des nomenclatures à une nécessaire application des dispositions du code des marchés publics par le comptable public ne devrait plus exister. En effet, les dispositions des annexes au code général des collectivités territoriales portant liste des pièces justificatives de paiement au sein des collectivités territoriales ont été modifiées par un décret du 2 avril 2003[984]. Il est désormais prévu que la production d'un marché se fait sous la seule responsabilité de l'ordonnateur ; au niveau national, par contre, seule une lettre conjointe du Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire au Premier Président de la Cour des comptes, datée du 10 octobre 2002, prévoit la même procédure. Mais elle n'a pas « revêtue une forme réglementaire susceptible de s'imposer aux comptables des établissements publics industriels et commerciaux » nationaux qui demeurent donc soumis aux règles inspirées par le code des marchés publics applicables à l'Etat[985].

Ainsi confirmé par le pouvoir réglementaire, le principe posé par la Cour des comptes en 1952 dans l'arrêt « Marillier » se trouve également relayé par le Conseil d'Etat.

B – Une position relayée par le Conseil d'Etat

Ce n'est pas à propos de la mise en œuvre du principe selon lequel le juge financier ne peut se faire juge administratif que s'est le mieux exprimée la volonté du Conseil d'Etat de « contester les compétences du juge financier »[986], puisqu'il n'a pas été l'initiateur du principe considéré.

Sur ce terrain du contrôle de la légalité des actes administratifs, terrain qui le concerne au premier chef, le Conseil d'Etat devait néanmoins adopter une position sans surprise, à savoir la confirmation pure et simple de la jurisprudence déjà dégagée par la Cour des

---

[984] Décret n° 2003-301 du 2 avril 2003, *modifiant le code général des collectivités territoriales*, JO du 3 avril 2003, p. 5874. Voir **AUBERT (F.)**, « Les comptables publics ne contrôleront plus le seuil des marchés publics », *AJDA*, 2002, p. 1041 ; **AUBERT (F.)**, « Les comptables publics n'auront plus à contrôler le seuil des marchés publics des collectivités territoriales », *AJDA*, 2002, p. 1468.

[985] Voir les conclusions du parquet n° 7937 du 23 décembre 2003 sur Cour des comptes, 14 janvier 2004, Port autonome de Paris, *Rev. Trésor*, 2004, p. 704 ; la lettre des ministres est par contre prise en compte par le juge des comptes en ce qui concerne l'Etat et ses établissements publics administratifs : Cour des comptes, 19 décembre 2006, Etablissement public d'aménagement de la Défense, *Rev. Trésor*, 2007, p. 1127.

[986] « Le juge administratif, juge financier » aurait en effet tendance, selon Mme DAMAREY, à contester les compétences du juge financier (**DAMAREY (S.)**, *Le juge administratif, juge financier,* Thèse précitée, 1ère partie).

comptes, tout d'abord à l'occasion de recours pour excès de pouvoir (1), puis en tant que juge de cassation des arrêts de la Cour des comptes (2).

1 – Une position relayée par le Conseil d'Etat dans le cadre du recours pour excès de pouvoir

Dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, cette confirmation n'est en fait intervenue que tardivement. En effet, même si le Conseil d'Etat a pu juger, dès 1951, que le trésorier général « ne pouvait refuser d'apposer ce visa sur l'ordonnance dont s'agit pour le seul motif que le Sieur Simon ne serait « pas fondé légalement à se prévaloir des dispositions du dahir du 12 août 1943 fixant les conditions d'application au Maroc de l'ordonnance du 4 juillet 1943 sur la réintégration des fonctionnaires victimes des lois d'exception » », il ne dégageait pas, dans cette affaire, un véritable principe de portée générale[987].

Ce n'est qu'en 1971 que le Conseil d'Etat va affirmer le principe selon lequel le comptable public ne peut se faire juge de la légalité des actes administratifs. En l'espèce, un inspecteur de la salubrité et du logement avait bénéficié, en vertu d'un arrêté municipal, d'un classement à un échelon exceptionnel sur l'échelle de traitement de cet emploi. Le receveur municipal refusa de payer le traitement ordonné sur la base de cet indice au motif que l'agent ne réunissait pas les conditions nécessaires, en vertu de la réglementation, pour accéder à cet échelon : que les arrêtés du maire ne constituaient dès lors pas des justifications suffisantes. Le tribunal administratif compétent annula la décision du comptable public au motif que « les arrêtés du maire (…) étaient devenus définitifs (…) ; qu'il n'appartenait pas au comptable de contrôler la légalité de ces décisions ».

Saisi par le Ministre des affaires économiques et des finances qui soutenait que le receveur municipal avait le pouvoir et l'obligation de vérifier la légalité des décisions administratives servant de base à l'ordonnancement de la dépense, le Conseil d'Etat confirma le jugement du tribunal administratif[988]. Cette solution était par ailleurs vivement souhaitée par le Commissaire du Gouvernement Madame GREVISSE. Celle-ci soulignait qu' « il n'[était] pas rare que les comptables étendent leur contrôle à la légalité des décisions administratives dont il est fait application ou même à leur opportunité » ; que « cette attitude s'expliqu[ait] sans doute par le souci qu'ils ont de protéger les deniers publics. Qu'elle

[987] Conseil d'Etat, 19 octobre 1951, Sieur Simon, *Rec.*, p. 486.
[988] Conseil d'Etat, 5 février 1971, Ministre de l'économie et des finances c/ Sieur Balme, *Rec.*, p. 105, *Rec. Cour des comptes*, p. 95.

s'expliqu[ait] aussi par la crainte qu'ils éprouvent devant la sévérité de la Cour des comptes. Qu'il serait bon que le juge administratif de droit commun puisse veiller à ce qu'ils n'excèdent pas les limites de leur compétence »[989].

Le Conseil d'Etat rappela par la suite l'interdiction de principe faite aux comptables publics de contrôler la légalité des actes administratifs. Il annula le refus d'un receveur municipal de payer des mandats octroyant des traitements pris sur la base d'indices appliqués en exécution d'une délibération et d'un arrêté municipaux contraires à un arrêté ministériel[990]. Il releva encore qu'un trésorier payeur général n'avait pas le pouvoir de refuser l'application de la délibération d'un conseil général qui attribuait un prêt à une commune pour la construction d'une maison de santé pour personnes âgées au motif que cette décision était contraire à une circulaire ministérielle[991]. Il jugea qu'en dehors du jugement des comptes, les Chambres régionales des comptes n'ont pas à se prononcer sur la validité des mandats émis par les ordonnateurs, mandats qui « constituent des actes administratifs dont la légalité ne peut être contestée que devant le juge administratif de droit commun »[992]. Enfin, il estima que le préfet était tenu de requérir le comptable public qui avait refusé de viser les mandats émis par l'autorité préfectorale comme étant fondés sur une pièce justificative illégale[993].

Le recours pour excès de pouvoir a été l'occasion pour le juge administratif d'affirmer qu'il est seul compétent pour juger de la légalité des actes administratifs. Le Conseil d'Etat a encore relayé ce principe dans le cadre des recours en cassation contre les arrêts rendus par la Cour des comptes.

2 – Une position relayée par le Conseil d'Etat en tant que juge de cassation des arrêts de la Cour des comptes

C'est plus récemment que le Conseil d'Etat a confirmé, cette fois en tant que juge de cassation des arrêts de la Cour des comptes, l'interdiction pour le juge des comptes de

---

[989] Conclusions du Commissaire du Gouvernement **GREVISSE** sur Conseil d'Etat, 5 février 1971, Ministre de l'économie et des finances c/ Sieur Balme, *Rec*., p. 110.
[990] Conseil d'Etat, 8 juillet 1974, Ministre de l'économie et des finances c/ Sieurs Méry, Florence et Brevard, *Rec*., p. 405.
[991] Conseil d'Etat, 23 mai 1980, Commune d'Evaux-les-Bains, *Rec*., p. 239, *AJDA*, 1981, p. 157, avec les conclusions du Commissaire du Gouvernement **LABETOULLE**.
[992] Conseil d'Etat, 2 décembre 1983, M. Brice et autres, *Rec*., p. 471.
[993] Conseil d'Etat, 10 février 1997, M. Ibo, *AJFP*, 1997, septembre-octobre, p. 27, Observations **J.-M.**, *Le courrier juridique des finances*, 1997, n° 78, p. 6, *Droit administratif*, 1997, n° 131.

contrôler la légalité des actes administratifs. Peut-être parce que le juge des comptes se trouvait être moins fidèle à sa propre doctrine, ou du moins parce que le juge des comptes en défendait une conception plus extensive, le Conseil d'Etat dut rappeler la ligne jusque-là suivie par la jurisprudence.

Ainsi, il annula l'arrêt de la Cour des comptes qui avait confirmé le jugement de la Chambre régionale des comptes de Franche-Comté, par lequel avait été constitué en débet le comptable public d'un établissement public hospitalier, au motif qu'il avait payé des traitements à certains agents sur la base d'une délibération contraire à un décret. Le juge de cassation estima dès lors que la Cour avait commis une erreur de droit en considérant que le comptable public s'était abstenu à tort de contrôler la légalité de la délibération[994].

Le Conseil d'Etat a également considéré qu'en jugeant que les comptables publics « s'étaient abstenus de s'assurer de la régularité des dépenses litigieuses au regard des dispositions du code général des impôts, la Cour [avait] mis à la charge des intéressés une obligation de contrôle de la légalité de l'acte administratif à l'origine de ces dépenses (…) qui excéd[ait] les pouvoirs que les comptables publics tirent » du RGCP[995]. Ou encore, que « la question de savoir si un département peut prendre à sa charge une dépense au titre des compétences qui sont les siennes est une question de légalité qui ne relève pas du contrôle que doit exercer le comptable en vue du paiement »[996]. La Haute juridiction devait encore juger, à propos du versement d'une subvention autorisée par une délibération municipale accordant un taux maximal supérieur à celui prévu dans la réglementation, que s'il appartient aux comptables publics « pour apprécier la validité des créances, de donner aux actes administratifs une interprétation conforme à la réglementation en vigueur, ils n'ont pas le pouvoir de se faire juges de la légalité »[997].

Le rejet d'un contrôle de légalité des actes administratifs à l'occasion du contrôle des comptes est un principe qui n'a pas été remis en cause depuis que la Cour des comptes l'a

---

[994] Conseil d'Etat, 7 juillet 1997, M. Braun, comptable du centre hospitalier de Besançon, *Rec. Cour des comptes*, p. 228.

[995] Conseil d'Etat, 8 juillet 2005, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ M. Basserie et M. Caffart, *Rec.*, p. 327, note **M.C. ESCLASSAN**, *AJDA,* 2005, p. 2240, note **LASCOMBE (M.) et X. VANDENDRIESSCHE (X.)**, *Revue du trésor*, 2006, p. 147, *GAJF*, n° 22.

[996] Conseil d'Etat, 30 juillet 2003, M. Marty, *Rec. Cour des* comptes, p. 174, *RFDA*, 2004, p. 823, *GAJF*, n° 21-12, *Rev. Trésor*, 2004, p. 135.

[997] Conseil d'Etat, 13 juillet 2006, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, *Rec.* , p. 345, *RFDA*, 2007, p. 867.

formalisé en 1952. Loin de constituer pour autant une construction aux fondements exclusivement jurisprudentiels, l'interdiction de juger de la légalité d'un acte administratif lors du contrôle des comptes s'inscrit dans un ensemble plus large relatif à l'étendue de la compétence du juge des comptes. Certaines évolutions parfois souhaitées par ce dernier ou par la doctrine auraient pu contribuer à en limiter les effets. Mais le juge des comptes n'a reçu l'assentiment ni du pouvoir réglementaire, ni du juge de cassation en la matière, les interventions de ceux-ci contribuant ainsi à la permanence et à la reconnaissance unanime du principe.

Cette interdiction de contrôler la légalité des actes administratifs a pu néanmoins faire l'objet d'interprétations divergentes quant aux effets qu'elle devait avoir sur l'étendue de la compétence du juge des comptes. En d'autres termes, juge des comptes et Conseil d'Etat ne partagent pas nécessairement une conception identique de ce principe. Depuis quelques années, le juge de cassation a alors été amené à rappeler le principe de façon régulière, afin d'en définir les contours. Il démontre alors, à cette occasion, un souci d'assurer la pérennité de cette interdiction.

CONCLUSION DU TITRE 1

Le juge financier démontre, dans le cadre du jugement des comptes, une volonté d'intervenir en tant que juge administratif. En effet, il interprète de façon non restrictive les termes du règlement général de la comptabilité publique. Dans un but de protection des deniers publics, le juge financier ne peut faire abstraction d'un contrôle sur les actes administratifs faisant office de pièces justificatives, contrôle comparable sous certains aspects à un contrôle de légalité. Cette volonté est d'autant plus manifeste que cette définition de l'étendue du contrôle comptable telle qu'entendue par le juge financier existe en dépit de l'interdiction de principe selon laquelle le comptable public, et donc le juge des comptes, n'ont pas à juger de la légalité des actes administratifs.

Confronté à ces « actes hybrides » que constituent les pièces justificatives produites au soutien des comptes des comptables publics, le juge financier est ainsi amené à contrôler des actes administratifs à l'occasion des vérifications sur les opérations de dépenses et de recettes. Il s'agit d'un élément essentiel du contrôle comptable, et par là même du jugement des comptes.

Le juge des comptes endosse alors un rôle comparable, sous certains aspects, à celui joué par le juge administratif de droit commun. Si ces pièces doivent nécessairement accompagner les comptes produits par les comptables publics, le juge des comptes considère que leur seule production ne peut en effet suffire. La régularité du compte dépendra, notamment, du caractère suffisamment clair et précis des pièces, mais aussi de la régularité de celles-ci. C'est ce contrôle de régularité qui rapproche le rôle du juge des comptes d'un contrôle de légalité tel que le juge administratif peut l'opérer. Il effectue, à cette occasion, des vérifications de légalité tant externe qu'interne.

Certes, les effets de ce contrôle ne sont pas comparables. Le juge financier ne peut prononcer l'annulation d'un acte administratif irrégulier. Il ne peut pas non plus résoudre un différend qui existerait entre les parties à un contrat. Pour autant, les interventions du juge des comptes ne sont pas totalement dépourvues de conséquences juridiques. Les irrégularités relevées par le comptable public doivent conduire ce dernier soit à suspendre ou à refuser le paiement d'une dépense, soit à s'abstenir de recouvrer une recette. En cela, il peut faire échec

à l'application d'un acte administratif sur le fondement duquel une dépense ou une recette avait pu être décidée.

De plus, le juge des comptes doit, lors de la vérification de l'exactitude des calculs de liquidation, s'assurer que les termes des pièces justificatives ont été correctement appliqués par le comptable public. Il tire alors toute conséquence financière d'une application discutable des termes de ces actes.

Le contrôle des actes administratifs opéré par le juge des comptes complète alors utilement l'action du juge administratif de droit commun. Par son caractère d'ordre public, le jugement des comptes autorise en effet des vérifications qui ne nécessitent aucune saisine préalable du juge financier. Ce dernier se trouve ainsi en position de pouvoir révéler des irrégularités que le juge administratif n'a pas eu l'occasion de juger. Dans une certaine mesure, le juge des comptes peut ainsi palier, avec les moyens qui sont les siens, les éventuelles insuffisances du contentieux administratif[998].

Pour autant, le principe interdisant au comptable public et au juge des comptes de se faire juges de la légalité est maintenu. Il trouve tout d'abord des justifications au regard de la fonction comptable. En effet, le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables interdit à ces derniers d'exercer les compétences dévolues aux premiers. Un contrôle de légalité opéré sur les actes administratifs, donc les actes adoptés par les ordonnateurs, risquerait dès lors de voir le comptable public s'immiscer, même indirectement, dans la prise de décision. Le principe interdisant au juge des comptes de connaître des questions de légalité des actes administratifs trouve également des justifications tenant à la définition de la fonction du juge financier. En 1807, lors de la création de la Cour des comptes, il avait été fait interdiction au juge des comptes de connaître de l'activité des ordonnateurs. Lui donner compétence pour juger de la légalité des actes administratifs reviendrait donc, d'une certaine façon, à l'autoriser à effectuer un certain contrôle de leur action.

Le principe se trouve de plus maintenu dans la mesure où il est unanimement admis. Posée par le juge des comptes lui-même en 1952, l'interdiction faite à ce dernier de juger de la légalité des actes administratifs s'est trouvée confirmée tant par le pouvoir réglementaire que par le Conseil d'Etat.

---

[998] Voir par exemple **LASCOMBE (M.)**, « Le juge des comptes, juge administratif », *in Liber amicorum à Jean Waline*, 2002, Dalloz, p. 654 : « Certes, il appartient normalement au titulaire du pouvoir de contrôle de déférer au juge les décisions illégales des personnes morales qui leur sont soumises ; mais on sait que ni le déféré préfectoral, ni la demande de saisine du juge à la suite de l'intervention d'un particulier ne sont des moyens efficaces de réaliser le contrôle de milliers d'actes » produits chaque année par l'administration ».

Par conséquent, la proximité qui existe entre le contrôle de la régularité comptable tel que défini par le juge des comptes et le contrôle de légalité opéré par le juge administratif présente le risque de voir fluctuer la frontière entre ces deux contrôles. Le caractère potentiellement mouvant de cette délimitation favorise alors des tentatives du juge financier visant à étendre son contrôle sur les actes administratifs.

TITRE 2

DES TENTATIVES DU JUGE FINANCIER VISANT A ETENDRE SA COMPETENCE SUR LES ACTES ADMINISTRATIFS

Du fait de la contradiction existant entre la définition non restrictive du contrôle comptable et l'interdiction de principe selon laquelle le juge des comptes ne peut juger de la légalité d'un acte administratif, la circonscription du contrôle de régularité des opérations financières que doit assurer le juge des comptes est susceptible de varier.

Cette difficulté a poussé tout naturellement la doctrine à tenter de systématiser cette répartition. Elle distingue traditionnellement le contrôle de légalité interne, ou encore contrôle de fond, du contrôle de légalité externe, ou encore contrôle de forme ou de régularité formelle[999]. Seul ce second contrôle serait susceptible d'être effectué par le juge des comptes.

Mais une telle répartition ne peut être retenue, car elle ne correspond pas à l'étendue du contrôle tel qu'elle existe actuellement. D'une part, certains aspects du contrôle de légalité externe ne relèvent pas de la compétence du juge des comptes. Ainsi en est-il, par exemple, pour le contrôle des procédures d'adoption des marchés publics. D'autre part, le contrôle comptable rejoint, dans d'autres hypothèses, le contrôle de légalité interne sans remise en cause de celui-ci. Tel est le cas, par exemple, des vérifications tenant à l'existence d'une base légale d'une dépense.

De plus, les « expressions de « légalité externe » ou « de forme » et non « interne » ou « de fond » empruntées au langage du contrôle de légalité administrative ne traduisent pas la véritable nature de ce contrôle spécifique étudié au moyen de la « grille d'analyse » de la légalité des actes administratifs »[1000]. Il apparaît d'ailleurs que « la notion de régularité « formelle » ou « extrinsèque » est imprécise »[1001]. Et qu'il est de toute façon « en pratique,

---

[999] Voir par exemple, **CRUCIS (H.M.)**, « Le contrôle de régularité financière », précité, p. 739 ; **HERNU (P.)**, « L'évolution des contrôles des Chambres régionales des comptes à travers les lois des 5 janvier 1988, 15 janvier 1990, 6 février 1992 et 29 janvier 1993, *RFFP*, 1993, p. 41 ; **CONVERT (J.)**, « Le contrôle de légalité exercé par le juge financier à travers l'examen des comptabilités locales », *Rev. Trésor*, 1994, p. 514 ; **FABRE (F.J.)**, *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, Coll. Grands arrêts, 5ème édition, Paris, Dalloz, 2007, n° 21-6.

[1000] **CRUCIS (H.M.)**, « Le contrôle de régularité financière », précité, p. 747 ; **MINEFI**, Instruction n° 07-024 MO du 30 mars 2007, *Pièces justificatives des dépenses du secteur public local*, http://www.colloc.minefi.gouv.fr, p. 12.

[1001] **FABRE (F.J.)**, *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, précité, n° 21-6.

(…) souvent bien difficile de tracer une frontière entre la régularité extrinsèque et la régularité de fond : où commence chacune et où se termine-t-elle ? »[1002].

Face à ces incertitudes, le juge financier devait essayer d'étendre la compétence comptable sur les actes administratifs. Pour preuve de cette volonté, ces tentatives obligèrent alors le juge de cassation à un strict rappel de l'interdiction de principe, faisant ainsi échouer ces tentatives du juge financier (chapitre 1). Néanmoins, certaines de ces tentatives devaient trouver, dans des hypothèses précises, une confirmation partielle, et donc relative, dans la jurisprudence du Conseil d'Etat (chapitre 2).

[1002] **AMSELEK (P.)**, *in La Cour des comptes, d'hier à demain*, Actes des journées Cour des comptes-Université, Strasbourg, 13 et 14 mai 1977, Annales de la faculté de droit et des sciences politiques et de l'institut de recherches juridiques, politiques et sociales de Strasbourg, Paris, 1979, LGDJ, p. 61.

CHAPITRE 1

UN ECHEC DES TENTATIVES DU JUGE FINANCIER VISANT A ETENDRE SA COMPETENCE SUR LES ACTES ADMINISTRATIFS

Parce que le juge des comptes ne peut, en principe, contrôler la légalité des actes administratifs auxquels il est confronté dans l'exercice de sa mission, il doit donner son plein effet à un acte administratif même illégal : normalement, l'illégalité n'emporte alors pas de conséquence juridique quant aux opérations effectuées.

Cette situation engendre ainsi, pour ce juge administratif spécialisé, une position des plus malcommode, puisqu'il doit valider des opérations pourtant fondées sur des actes administratifs illégaux. Certes, une annulation de l'acte illégal peut intervenir en cas de recours pour excès de pouvoir contre celui-ci, mais l'opération comptable qui s'y rapporte aura bien souvent déjà été effectuée.

Une telle situation est dès lors critiquable au regard de l'efficacité du contrôle comptable, dans la mesure où elle limite l'étendue de celui-ci.

D'une part, elle engendre une limitation du contrôle des pièces justificatives. En effet, peu importe que l'acte administratif pièce justificative soit contraire à une norme qui lui est supérieure dans la hiérarchie des normes juridiques. Le comptable public doit payer, et la responsabilité personnelle et pécuniaire de ce dernier ne pourra être engagée pour ce motif. Cette méconnaissance ne peut intervenir qu'au détriment de l'efficacité du contrôle comptable. Il est en effet difficile de considérer que ce dernier est pleinement satisfaisant, alors que des opérations de recettes et de dépenses sont validées en contradiction avec les textes. Plus particulièrement, le principe d'interdiction pose problème en cas de pièces justificatives contradictoires. Le juge financier a en effet construit une jurisprudence selon laquelle le comptable public doit s'assurer de la compatibilité des pièces entre elles, autrement dit de leur cohérence. Or, le juge de cassation a considéré que, dans l'hypothèse où une norme générale et impersonnelle constitue une pièce justificative, le comptable public n'a pas à remettre en cause un acte administratif pièce justificative qui lui serait contraire. Le Conseil d'Etat faisait alors échec à la tentative du juge financier d'étendre sa compétence en matière de contrôle du caractère contradictoire des pièces justificatives (section 1).

D'autre part, le principe interdisant au juge des comptes de juger de la légalité des actes administratifs restreint encore le contrôle comptable dans la mesure où, de ce principe, découle l'interdiction, pour le comptable public et donc pour son juge, de contrôler le but dans lequel une dépense est effectuée. Ainsi, alors qu'il est logique que les deniers publics soient utilisés que dans un but d'intérêt public, ce contrôle ne relève que de façon limitée de la compétence du juge des comptes. A l'instar du juge administratif de droit commun qui sanctionne les détournements de pouvoirs de l'administration[1003], il aurait pu être confié au juge des comptes la mission de s'assurer que les dépenses payées par un comptable public l'avaient effectivement été dans un intérêt public. Tel n'est, à l'heure actuelle, pas le cas. Les tentatives du juge financier ont ici encore échouées, et les dépenses dépourvues d'intérêt public ne sont donc qu'imparfaitement sanctionnées à l'occasion du contrôle des comptes (section 2).

[1003] Le détournement de pouvoir s'entend de l'exercice d'un pouvoir pour un but autre que celui en vue duquel il a été conféré par la loi (Commentaire sous Conseil d'Etat, 26 novembre 1875, Pariset *GAJF*, n° 4, p. 28). Il s'agira dès lors d'une prise de décision qui ne peut se rattacher à l'intérêt de la personne publique qui l'a édictée, soit que la décision ait été prise dans un intérêt privé (par exemple Conseil d'Etat, 23 juillet 1909, Fabrègue, *Rec*., p. 727 ; Conseil d'Etat, 5 mars 1954, Delle Soulier, *Rec*., p. 139), soit qu'elle ait été prise dans l'intérêt d'une autre personne publique (Conseil d'Etat, 26 novembre 1875, Pariset, *GAJF*, n° 4 ; Conseil d'Etat, 20 mars 1953, Bluteau, *Rec*., p. 691). Doit être rapproché du détournement de pouvoir le détournement de procédure : dans ce cas, « l'administration recourt, dissimulant le contenu réel d'un acte sous une fausse apparence, à une procédure réservée par la loi à des fins autres que celles qu'elle poursuit, afin d'éluder certaines formalités ou de supprimer certaines garanties » (*C*ommentaire sous Conseil d'Etat, 26 novembre 1875, Pariset, *GAJF*, n° 4, p. 30).

SECTION 1 – L'ECHEC DES TENTATIVES DU JUGE FINANCIER VISANT A RENFORCER LE CONTROLE EN MATIERE DE PIECES JUSTIFICATIVES CONTRADICTOIRES

Le juge des comptes a développé une jurisprudence, relative à la production de pièces justificatives contradictoires, qui aurait pu ouvrir sur un contrôle de légalité interne. En effet, le comptable public doit s'assurer qu'il n'existe pas de contradiction entre les pièces qui lui sont produites pour justifier des opérations. Cette jurisprudence ouvre alors la possibilité pour le comptable public d'effectuer un contrôle de légalité (§1).

Le Conseil d'Etat n'autorisa pas ce contrôle. Il refusa d'élargir les vérifications que devait opérer le comptable public, et donc son juge. Il jugea ainsi qu'une telle contradiction entre deux pièces justificatives ne pouvait motiver un refus de paiement d'une dépense (§2).

§1 – La jurisprudence du juge des comptes sur les pièces justificatives contradictoires : possible fondement d'un contrôle de légalité

A l'occasion du contrôle de la production des pièces justificatives prévu à l'article 13 du RGCP, le comptable public doit vérifier que les pièces produites ne sont pas contradictoires entre elles (A). Ce contrôle pourrait dès lors constituer le fondement d'un contrôle de légalité sur les actes administratifs pièces justificatives (B).

A – L'obligation pour le comptable public de vérifier l'absence de contradiction entre les pièces justificatives produites

Le juge des comptes a mis à la charge du comptable public l'obligation de s'assurer que les pièces justificatives produites à l'appui des opérations de dépenses et de recettes ne sont pas contradictoires les unes par rapport aux autres. Il s'agit donc avant toute chose d'un contrôle de « la cohérence de ces pièces justificatives entre elles »[1004] (1). Cette jurisprudence a été par la suite confirmée par le Conseil d'Etat en tant que juge de cassation des arrêts de la Cour des comptes (2).

[1004] Voir **LASCOMBE (M.)**, « Le juge des comptes, juge administratif », *in liber amicorum* à Jean WALINE, 2002, Dalloz, p. 650.

1 – La notion de pièces justificatives contradictoires : l'existence d'une incohérence entre les pièces

Le caractère contradictoire des pièces justificatives entre elles démontre une incohérence entre les pièces justificatives. Cette incohérence empêche le comptable public d'effectuer l'ensemble des vérifications qui doivent être les siennes, et il a dès lors l'obligation de suspendre le paiement de la dépense considérée. En d'autres termes, soit les pièces justificatives produites ne peuvent remplir leur office, soit elles doivent tout simplement être considérées comme insusceptibles de justifier l'opération considérée.

D'une part, du fait de l'incohérence qui peut exister entre des pièces justificatives, le comptable public peut être empêché d'effectuer certains contrôles. Ainsi, une telle discordance peut faire obstacle à la justification du service fait. Les pièces justificatives seront dès lors écartées lorsque, pour un remboursement de frais de transport, le paiement a été fait à une personne différente de celles mentionnées sur les ordres de mission produits à l'appui des mandats[1005].

La contradiction entre les pièces justificatives peut également empêcher le comptable public de faire les vérifications nécessaires en matière de calcul de liquidation. N'aura donc pas satisfait aux obligations découlant des articles 12 et 13 du RGCP le comptable public qui accepterait de payer des dépenses sur le fondement de pièces justificatives contradictoires quant au montant des paiements déjà effectués[1006]. Les pièces produites seront également jugées insuffisantes lorsqu'elles mentionnent explicitement le caractère de subvention des dépenses alors que les mandats correspondants font état de dépenses publicitaires[1007].

D'autre part, les pièces produites peuvent tout simplement ne pas justifier la dépense considérée. La contradiction qui existe entre elles démontre une incohérence. Le comptable public a donc face à lui deux pièces contraires, et il ne peut choisir lui-même laquelle doit être appliquée. Il ne peut dès lors que suspendre le paiement. Ainsi, si une délibération prévoit la prise en charge par une régie municipale de frais engagés à l'occasion d'une manifestation tauromachique alors qu'une convention passée entre la commune et une société fournissant le bétail prévoyait que cette dernière prendrait à sa charge les frais de déplacement et de séjour

[1005] CRC Ile-de-France, 3 août 1988, M. Montmusson, comptable de la commune d'Ivry-sur-Seine, *Rec. Cour des comptes*, p. 170.
[1006] Cour des comptes, 19 mai 1994, Département du Finistère, *Rev. Trésor*, 1994, p. 684.
[1007] Cour des comptes, 23 juin 1999, Caisse de crédit municipal de Nice, *Rev. Trésor*, 2000, p. 365.

des représentants du preneur, le comptable n'est donc pas en présence d'un acte exécutoire autorisant la dépense. Il doit alors refuser le paiement[1008]. Il en va encore ainsi de pièces qui se contredisent quant aux dates qu'elles comportent, autorisant alors le juge des comptes à suspecter l'existence de pièces antidatées[1009].

La notion de pièces justificatives contradictoires correspond donc à une incohérence entre celles-ci qui empêche alors le comptable public de remplir les obligations qui lui sont imposées par le RGCP. Le Conseil d'Etat a confirmé qu'il revenait au comptable public de suspendre le paiement d'une dépense dans l'hypothèse où il met en évidence une telle contradiction.

2 – Une jurisprudence confirmée par le Conseil d'Etat en tant que juge de cassation des arrêts de la Cour des comptes

Le Conseil d'Etat a confirmé la jurisprudence du juge des comptes en matière de pièces justificatives contradictoires. Ainsi, en 2001, le juge de cassation refuse d'infirmer l'arrêt de la Cour des comptes par lequel celle-ci avait mis en débet un comptable public au motif que ce dernier s'était abstenu de suspendre le paiement d'une dépense alors qu'il existait une incertitude et une contradiction touchant aux pièces jointes au mandat. En l'espèce, il existait une contrariété entre un marché public ne prévoyant pas d'avances et une délibération prise par la personne publique cocontractante qui en autorisait le versement, alors que le code des marchés publics interdit le paiement d'avances égales au montant total du marché[1010].

Le Conseil d'Etat considéra cependant que le contrôle de la production des pièces justificatives devait « conduire le comptable, *dans la mesure où les pièces justificatives sont à cet égard contradictoires*, à suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur lui ait produit, à cet égard, les justifications nécessaires », et que la Cour des comptes n'avait dès lors pas mis à la charge du comptable public une obligation de contrôler la légalité de ladite délibération, comme ce dernier lui en faisait grief [1011]. Autrement dit, il ne s'agissait que d'une suspension du paiement et non une remise en cause des actes administratifs produits. Il

[1008] Cour des Comptes, 27 janvier 2000, Commune de Dax, *Rec. Cour des comptes,* p. 12.
[1009] CRC Alsace, 25 juillet 2000 et 8 novembre 2001, Commune de Molsheim, *Rev. Trésor*, 2002, p. 282.
[1010] Cour des Comptes, 18 décembre 1997, M. Morel, comptable de la commune de Corps, *Rec. Cour des comptes,* p. 196.

revenait à l'ordonnateur faire cesser la contradiction en déterminant laquelle des pièces considérées était effectivement applicable.

Le Commissaire du Gouvernement Alain SEBAN avait par ailleurs insisté sur le fait que la Cour ne disait pas « expressément que le marché [était] irrégulier comme non-conforme à la délibération du conseil municipal, et ne [disait] pas non plus que cette délibération [était] irrégulière comme non-conforme au code des marchés », mais qu'elle cherchait « à se rattacher à sa jurisprudence bien établie selon laquelle le comptable engage sa responsabilité lorsqu'il ouvre sa caisse au vu de justificatifs contradictoires »[1012].

Sa jurisprudence en matière de pièces justificatives contradictoires ainsi confirmée par le juge de cassation, l'application de celle-ci par le juge des comptes devait alors permettre une évolution du contrôle des pièces justificatives contradictoires vers un contrôle de légalité.

B – Le contrôle de légalité rendu possible au travers de la jurisprudence sur le spièces justificatives contradictoires

La mise en évidence du caractère contradictoire des pièces justificatives pourrait servir à démontrer tant une illégalité externe (1), qu'une une illégalité interne (2).

1 – Le caractère contradictoire des pièces justificatives à l'origine d'une illégalité externe

La mise en évidence du caractère contradictoire des pièces justificatives pourra être à l'origine d'une illégalité externe. Par un arrêt récent en date du 23 juin 2010[1013], la Cour des comptes a relevé l'irrégularité de la passation d'un marché public reposant sur le fait qu'il existait une incohérence manifeste entre les pièces justificatives. Le comptable public disposait, en effet, de factures dont la date était antérieure à celle des bons de commande correspondant. Le juge des comptes précisa ainsi que « l'inversion de l'ordre chronologique des dates (…) porte en elle-même la preuve d'irrégularités manifestes altérant la nature des pièces produites par l'ordonnateur, lesquelles ne peuvent constituer le support de quelque

---

[1011] Conseil d'Etat, 21 mars 2001, M. Morel, comptable de la commune de Corps, *Rec. Cour des comptes,* p. 134, *GAJF*, n° 21.
[1012] Conclusions du Commissaire du Gouvernement **Alain SEBAN** n° 195.508 sur Conseil d'Etat, 21 mars 2001, M. Morel, comptable de la commune de Corps.
[1013] Cour des comptes, 23 juin 2010, Port autonome de Bordeaux, arrêt n° 58487.

marché public régulièrement passé ». La Cour devait donc mettre en débet le comptable public au motif qu'il avait payé les factures alors qu'il ne disposait pas de pièces justificatives valides.

La contradiction soulevée par le juge financier prouvait, outre que les bons de commandes avaient été émis après la livraison de la prestation, et donc que la chronologie normale n'avait pas été suivie, que les besoins de la personne publique n'avaient donc pas été préalablement définis. Or, la Cour des comptes rappelle que le Code des marchés publics impose de respecter les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, et que ce respect implique notamment une définition préalable des besoins de la personne publique. En soulevant, en l'espèce, le caractère contradictoire des pièces justificatives, le juge des comptes assurait ainsi indirectement un contrôle d'un élément de la procédure de passation des marchés publics.

Le caractère contradictoire de pièces justificatives peut encore démontrer l'existence d'une illégalité interne.

2 – Le caractère contradictoire des pièces justificatives à l'origine d'une illégalité interne

La Cour des comptes a rattaché à sa jurisprudence sur les pièces contradictoires l'incompatibilité existant entre d'une part un acte administratif, et d'autre part un texte de valeur législative ou réglementaire. C'est ainsi qu'un comptable public a été mis en débet pour avoir payé des médecins hospitaliers pour un montant supérieur à celui autorisé par la réglementation. En l'espèce, le contrat passé entre ces derniers et le directeur de l'hôpital autorisait l'application de ce taux de rémunération, en contradiction avec un décret pourtant visé par les arrêtés préfectoraux de nomination, et constituant par là même le cadre réglementaire de ces opérations[1014].

La Cour des comptes devait confirmer sa position quelques années plus tard à propos du comptable d'un autre centre hospitalier qui avait payé à une caisse de retraite, sur le fondement d'une délibération, des sommes dont le montant n'était pas conforme aux dispositions d'un décret. La délibération se référait aux termes de ce dernier et, selon les termes de l'arrêt, il constituait dès lors « nécessairement une pièce justificative du paiement ».

[1014] Cour des comptes, 24 octobre 1990, Sieur B…, comptable du centre hospitalier de Lorient, *Rev. Trésor*, 1991, p. 303.

La Cour des comptes, sur conclusions conformes du Parquet[1015], devait alors relever la contradiction entre la réglementation susvisée et l'interprétation que le comptable public faisait de la délibération[1016].

Ce faisant, le juge des comptes donnait à sa jurisprudence en matière de pièces justificatives contradictoires une portée qui risquait fort de remettre en cause l'interdiction faite au comptable public de juger de la légalité des actes administratifs. Une telle éventualité ne pouvait donc laisser le Conseil d'Etat indifférent. Ce dernier devait dès lors, dans cette hypothèse, préciser les limites du contrôle comptable concernant les pièces justificatives contradictoires. Il jugea ainsi que la contradiction existant entre des pièces justificatives ne pouvait néanmoins constituer un motif suffisant pour contrôler la légalité interne d'un acte administratif.

§2 – La contradiction des pièces justificatives : motif insuffisant pour contrôler la légalité interne d'un acte administratif

Saisi en cassation de l'arrêt de la Cour des comptes dans l'espèce précitée, le Conseil d'Etat cassa ce dernier, au motif que la Cour avait commis une erreur de droit en jugeant que le comptable public s'était à tort abstenu de juger de la légalité de la délibération considérée[1017]. La Cour des comptes devait « se plier à la volonté du Conseil »[1018] après que l'affaire fut renvoyée devant elle pour appel[1019]. Cependant, malgré cette mise au point par le juge de cassation, la jurisprudence du juge des comptes en la matière demeura initialement fluctuante (A). Le Conseil d'Etat devait donc utilement rappeler que l'application de la jurisprudence relative aux pièces justificatives contradictoires ne justifiait en aucune façon l'existence d'un contrôle de légalité interne sur les actes administratifs en faisant office (B).

[1015] Conclusions sur Cour des Comptes, 8 décembre 1994, CHRU de Besançon, *Rec. Cour des comptes,* p. 118.
[1016] Cour des Comptes, 8 décembre 1994, CHRU de Besançon, *Rec. Cour des comptes,* p. 116.
[1017] Conseil d'Etat, 7 juillet 1997, Ministre de l'Economie et des Finances, *Rec. Cour des comptes,* p. 228.
[1018] **LASCOMBE (M.)**, « Le juge des comptes, juge administratif ? », précité, p. 652.
[1019] Cour des comptes, 29 février 2000, CHRU de Besançon, *Rev. Trésor*, 2001, p. 17.

A – Une jurisprudence du juge des comptes initialement fluctuante

Malgré la mise au point effectuée par le Conseil d'Etat en 1997, le juge des comptes a ultérieurement conservé une jurisprudence fluctuante. En effet, les Chambres régionales des comptes semblent parfois avoir purement et simplement ignoré la position défendue par le juge de cassation.

Ainsi, pour des faits similaires à ceux rencontrés à l'occasion du jugement des comptes du centre hospitalier de Besançon, elles ont ainsi encore jugé que la responsabilité du comptable public devait être engagée dans l'hypothèse où il existait une contradiction entre un arrêté municipal prévoyant le paiement d'indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires au secrétaire général d'une mairie bénéficiant pourtant d'un logement de fonction, et un décret visé par la délibération sur le fondement de laquelle l'arrêté avait été pris et qui interdisait un tel cumul[1020].

La Cour des comptes elle-même avait pu se montrer hésitante : elle confirmait parfois la position adoptée par certaines Chambres régionales des comptes[1021], alors que dans d'autres espèces elle refusait d'engager la responsabilité du comptable public lorsque la contradiction concernait un acte administratif et un texte législatif ou réglementaire[1022].

Face à de telles hésitations, il était nécessaire que le juge de cassation précise à nouveau les limites de la compétence comptable dans le cadre du contrôle des pièces justificatives contradictoires.

B – Un rappel par le Conseil d'Etat des limites du contrôle comptable en matière de pièces justificatives contradictoires

Saisi d'un pourvoi en cassation contre un arrêt de la Cour des comptes, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser à nouveau la portée du contrôle comptable en matière de

---

[1020] CRC Pays de la Loire, 14 janvier 1998, Sieur F., comptable de la commune de Donges, *Rev. Trésor*, 1998, p. 265 ; CRC Lorraine, 22 avril 1998, Commune de Villers-lès-Nancy, *Rev. Trésor*, 2001, p. 293 ; CRC Picardie, 17 décembre 1999, Commune de Chauny, *Rev. Trésor* 2000, p. 598 ; CRC Rhône-Alpes, 6 octobre 2004, Commune de Villefranche-sur-Saône, *RFDA*, 2005, p. 662.

[1021] Cour des Comptes, 7 avril 1999, Mme Kammerer, comptable de la commune de Villers-les-Nancy, *Rec. Cour des comptes,* p. 35, *Rev. Trésor*, 1999, p. 714, *Rev. Trésor,* 2001, p. 294.

[1022] Cour des Comptes, 29 février 2000, CHRU de Besançon, *Rev. Trésor* 2001, p. 17 ; Cour des Comptes, 30 mars 2000, Commune d'Evreux, *RFDA*, 2001, p. 486 ; Cour des Comptes, 7 juin 2001, Institut national

pièces justificatives contradictoires. C'est ici par un raisonnement *a contrario* qu'il confirme sa décision adoptée, en 1997, dans l'arrêt « CHRU de Besançon ».

En l'espèce, la Cour des comptes avait jugé qu'un comptable public s'était abstenu à tort d'appliquer la réglementation relative au versement d'indemnités, alors que ce dispositif réglementaire était visé par une délibération. Ce dispositif encadrait dès lors l'opération considérée. L'arrêté municipal attribuant ces primes aux agents devait par conséquent s'y conformer. Le juge des comptes considérait que ces primes devaient donc être versées dans le respect des dispositions réglementaires précitées. Autrement dit, l'arrêté municipal ne pouvait constituer une pièce justificative régulière pour le versement de ces primes. En effet, il n'était pas conforme à la réglementation applicable en la matière, réglementation à laquelle la délibération faisait référence. Le juge des comptes obligeait donc le comptable public à écarter un acte administratif au profit d'une norme générale et impersonnelle. Cette solution s'apparentait donc à un contrôle de légalité interne de l'arrêté municipal considéré.

Le Conseil d'Etat confirma néanmoins la décision rendue par la Cour des comptes[1023]. Il considérait en effet qu'il ne s'agissait, en l'espèce, que d'une contradiction entre deux pièces justificatives, l'arrêté municipal et la délibération. Puisque le décret était visé par cette dernière, il devenait ainsi un élément de celle-ci. L'arrêté était donc en contradiction avec la délibération, et non avec le décret. Par conséquent, le comptable public devait ici appliquer la jurisprudence sur les pièces justificatives contradictoires. Il ne s'agissait pas de mettre à sa charge un quelconque contrôle de légalité interne. Le juge de cassation précisait ainsi que ni la délibération, ni l'arrêté « ne pouv[aient] être regardés comme ayant expressément ou implicitement dérogé aux dispositions » du décret visé.

Le Conseil d'Etat confirme donc *a contrario* sa jurisprudence adoptée en 1997. Si les termes de la délibération avaient effectivement dérogé au décret qu'elle visait, dans ce cas, il n'aurait pas été permis au comptable public de suspendre le paiement du fait de cette contradiction. En l'espèce, les termes de la délibération ne prévoient aucune dérogation au décret : les dispositions réglementaires deviennent alors celles de la délibération. La constitution du comptable public en débet résulte donc d'un paiement non conforme aux seuls termes de la délibération.

---

agronomique Paris-Grignon, *Rev. Trésor* 2002, p. 374, avec les conclusions du Parquet p. 375 ; Cour des Comptes, 16 septembre 2002, CNAMTS, *Rev. Trésor* 2003, p. 554.

[1023] Ceonseil d'Etat, 8 décembre 2000, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, *Rev. Trésor*, 2001, p. 296.

Autrement dit, le comptable public ne doit prendre en compte que les termes des actes administratifs pièces justificatives, sans tenir compte des dispositions réglementaires ou législatives. Si la personne publique a choisi de déroger à ces dernières tout en y faisant référence, le comptable public doit malgré tout payer sur le fondement de cette pièce manifestement illégale. L'explication donnée par la doctrine dans un tel cas de figure et selon laquelle la prise en compte du texte visé peut « aller jusqu'à une impossibilité d'exécution en cas de directives totalement contradictoires »[1024] ne peut donc semble-t-il être reçue au regard de la jurisprudence actuellement applicable.

Si la personne publique n'a pas choisi d'y déroger et qu'elle y fait référence, ces dispositions deviennent les termes mêmes de la décision de la personne publique à l'origine de la dépense, et doivent en tant que telles, et non en tant qu'elles constituent des dispositions normatives, être appliquées par le comptable public. Dans cette hypothèse, et dans cette hypothèse seulement, la contradiction existant entre un mandat de paiement et les dispositions législatives ou réglementaires devrait être relevée par le comptable public et justifier la suspension des opérations de paiement. Mais cette discordance ne sera mise en évidence que de façon indirecte : il ne s'agit pour le comptable public que d'appliquer les termes de l'acte administratif pris par la personne publique qui supporte la dépense.

La position du Conseil d'Etat maintient donc clairement le contrôle comptable en dehors de tout contrôle de légalité interne. Il ne s'agit en rien de mettre à la charge du comptable public une obligation de s'assurer de la conformité du texte réglementaire ou législatif visé avec les pièces justificatives du paiement. Ce texte ne devient un élément à vérifier qu'en tant que la personne publique a expressément choisi d'en faire application, mais ne constitue pas nécessairement en lui-même une pièce justificative du paiement[1025]. Il devient pièce justificative lorsqu'une décision de la personne publique y fait référence, et qu'aucun terme de cette décision n'y déroge.

Dans le cadre du contrôle de la validité de la créance, le juge des comptes a développé une jurisprudence relative aux pièces justificatives contradictoires, jurisprudence par ailleurs confirmée par le Conseil d'Etat. A cette occasion, le juge financier met à la charge du

[1024] **DELARUE (D.), ROCCA (P.)**, observations sous CRC, 17 décembre 1999, Commune de Chauny, *Rev. Trésor*, 2000, p. 599.
[1025] Ce qui avait pu être avancé par la Cour des comptes. Voir par exemple, Cour des Comptes, 8 décembre 1994, CHRU de Besançon, *Rec. Cour des comptes,* p. 117.

comptable public l'obligation de suspendre le paiement d'une dépense dans le cas où une telle contradiction serait relevée. Celle-ci dénote en effet d'une incohérence entre les pièces. Il est dès lors impossible pour le comptable public d'assurer les vérifications prévues par le RGCP.

En application de cette jurisprudence, la Cour des comptes avait cru pouvoir imposer au comptable public la suspension du paiement d'une dépense même dans le cas où l'une des pièces considérées était un texte de valeur générale et impersonnelle. Elle autorisait ainsi un contrôle de légalité interne de l'acte administratif pièce justificative. Le juge de cassation refusa une telle interprétation de la jurisprudence sur les pièces contradictoires au motif qu'il ne revenait pas au comptable public d'assurer un contrôle de légalité. De cette façon, l'interdiction faite au comptable public, et donc à son juge, de juger de la légalité des actes administratifs limitait le contrôle en matière de pièces justificatives contradictoires. En restreignant ainsi le contrôle comptable sur les pièces justificatives, c'est l'efficacité de ce contrôle qui se trouvait donc limitée.

Le contrôle de l'intérêt public de la dépense s'est également trouvé réduit du fait du principe d'interdiction.

SECTION 2 – L'ECHEC DES TENTATIVES DU JUGE FINANCIER VISANT A ASSURER UN CONTROLE PLEIN ET ENTIER DES DEPENSES DEPOURVUES D'INTERET PUBLIC

A l'occasion du jugement des comptes, le juge financier peut se trouver confronté à des dépenses dont l'intérêt public apparaît douteux au regard des compétences détenues par la personne publique concernée. Ainsi, le juge des comptes devait considérer que certaines circonstances justifiaient la mise en débet du comptable public pour avoir payé des dépenses dépourvues d'intérêt public. Loin de satisfaire les décideurs publics, dont la doctrine se faisait d'ailleurs parfois l'écho[1026], cette jurisprudence autorisait dès lors une forme de vérification de la légalité des actes administratifs, voire un risque de contrôle d'opportunité de leur action. Elle n'était donc pas conforme au principe selon lequel le juge des comptes n'a pas à se faire juge de la légalité des actes administratifs.

Le Conseil d'Etat devait dès lors y mettre bon ordre, et interdire au comptable public le contrôle de la compétence d'une collectivité territoriale pour prendre à sa charge une dépense (§1). La position du juge de cassation laisse cependant en suspens plusieurs cas de figure qui permettent encore le maintien d'un certain contrôle de l'intérêt public des dépenses par le comptable public (§2).

§1 – L'interdiction faite au comptable public de contrôler le champ de compétence d'une collectivité territoriale

Parce que l'absence d'intérêt public d'une dépense constitue une utilisation des plus choquante des deniers publics, le juge financier n'avait pas hésité à mettre en jeu la responsabilité des comptables publics à l'occasion de dépenses qui en étaient dépourvues (A). Le Conseil d'Etat, dans une stricte application du principe selon lequel le contrôle des comptes ne peut aboutir à un contrôle de légalité, devait alors juger que la vérification de l'intérêt public d'une dépense décidée au sein d'une collectivité territoriale n'était pas de la compétence du comptable public, et donc de son juge (B).

[1026] **CHAZEAU (H.)**, « Etendue et limites des contrôles des comptables dans l'exécution des dépenses locales », *Rev. Trésor*, 1988, p. 108 ; **CHANLAIR (M. P.)**, « Répartition des compétences entre le juge administratif et le juge financier. A propos de la reconnaissance de l'utilité publique des dépenses », *AJDA*, 2001, p. 940 : « Il serait rassurant que le juge des comptes partage avec d'autres magistrats français le souci de laisser aux politiques, élus au suffrage universel, la capacité à décider ce qui est bon ou non pour l'intérêt général ».

A – Un juge des comptes enclin à vérifier l'intérêt public des dépenses

Au début des années 1980, la Cour des comptes avait jugé que des dépenses engagées lors d'un séjour à l'étranger au bénéfice d'invités d'un Conseil général étaient dépourvues d'intérêt public départemental, à défaut de lien de droit des bénéficiaires avec la collectivité territoriale concernée[1027]. Elle devait confirmer sa position quelques années plus tard à propos de frais de déplacement et de séjour de conjoints d'élus municipaux et de personnes n'exerçant pas de fonctions municipales, frais qui « en l'état de la réglementation et de la législation » ne pouvaient être pris en charge par la commune[1028].

Cependant, le principe de libre administration des collectivités territoriales reconnu par les lois de décentralisation donna lieu à un léger infléchissement de la jurisprudence du juge des comptes en la matière (1). Cet infléchissement devait néanmoins rapidement être remis en cause (2), le juge des comptes imposant alors au comptable public un contrôle rigoureux relatif à l'intérêt public des dépenses.

1 – Un infléchissement du contrôle de l'intérêt public des dépenses par le juge des comptes

Avec les lois de décentralisation, le juge des comptes pris en compte le principe de libre administration des collectivités territoriales. Il choisit alors d' « apprécier très libéralement la latitude accordée aux exécutifs locaux pour engager les dépenses de relations publiques »[1029], et se posa ainsi en défenseur du principe de libre administration des collectivités territoriales.

C'est ainsi que le juge des comptes mis en débet des comptables publics qui avaient payé les frais de déplacement et de séjour de diverses personnes qui n'étaient pas des agents municipaux, mais dont les activités contribuaient à la promotion touristique de la commune. Les dépenses pouvaient être rattachées aux activités communales. Mais la CRC fit preuve d'une certaine sévérité an considérant qu'il n'existait pas de lien de droit entre les

---

[1027] En l'espèce, les conjoints des élus (Cour des comptes, 8 janvier 1981, Département du Loiret, *Rec. Cour des comptes*, p. 359).
[1028] Cour des comptes, 7 novembre 1985, Commune de Rennes, *Rec. Cour des comptes*, p. 132.
[1029] Conclusions du Parquet sur l'affaire « Marty » citées par le Commissaire du Gouvernement Mattias GUYOMAR, *in* conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 juillet 2003, Marty, *Bulletin juridique des collectivités* territoriales, n° 11/2003, p. 837.

bénéficiaires et la commune. Que celle-ci avait donc supporté une charge qui ne lui incombait pas[1030].

La Cour infirma le jugement et estima, notamment, que les comptables publics « n'auraient été en droit de rejeter les dépenses en cause que dans le cas où il leur serait apparu qu'elles étaient *manifestement étrangères à cet intérêt* »[1031]. La Cour précisa que les comptables successifs de la commune n'auraient pas pu « refuser le paiement des sommes en cause sans s'arroger un contrôle de l'opportunité des dépenses », contrôle expressément interdit au comptable public par la loi du 2 mars 1982[1032]. L'arrêt de 1992 définit donc de façon plus restrictive ce qu'il convient d'entendre par « dépense manifestement étrangère à l'intérêt public » : le fait qu'aucun lien de droit n'existe entre les bénéficiaires de la dépense et la personne publique n'est pas un obstacle au paiement de la dépense.

La décision du juge d'appel, si elle constituait un revirement jurisprudentiel[1033], ne devait cependant pas être appliquée avec rigueur.

2 – Un infléchissement rapidement remis en cause

Malgré la position adoptée par la Cour des comptes en 1992, les Chambres régionales des comptes continuèrent à mettre en jeu la responsabilité des comptables publics pour le paiement de dépenses qui ne pouvaient se rattacher à la compétence de la personne publique concernée. Tel fut le cas pour des dépenses concernant les fonctions parlementaires d'un maire insusceptibles de se rattacher au budget de la commune[1034]. Ou encore, *a contrario*, l'obstacle à la vérification du caractère public des frais de prise en charge par une commune d'une partie du diagnostic technique portant sur des bâtiments appartenant à une copropriété est constitué par l'existence d'une délibération du conseil municipal en ce sens. En l'absence de délibération en ce sens, le comptable public était autorisé à vérifier l'intérêt de cette

---

[1030] CRC PACA, 29 octobre 1990 et 20 décembre 1991, MM. Cheylan et Cettour, comptables de la Commune de Nice, *Rev. Trésor*, 1992, p. 822.

[1031] Cour des Comptes, 5 novembre 1992, MM. Cheylan et Cettour, comptables de la Commune de Nice, *Rec. Cour des comptes,* p. 112.

[1032] Article 15 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions,* JO du 3 mars 1982, p. 730, codifié à l'article L1617-2 du code général des collectivités territoriales : « Le comptable d'une commune, d'un département ou d'une région ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur (…) ».

[1033] **LE GALL (A.)**, « L'intérêt public de la dépense », *RFFP* 1996, pp. 152-153 ; voir **DUCHER (G.)**, *La Cour des comptes, juge d'appel*, Berger Levrault, 1994, p. 58 ; conclusions du Commissaire du Gouvernement Mattias GUYOMAR, sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 juillet 2003, Marty, *Bulletin juridique des collectivités* territoriales, précitées, p. 837.

[1034] CRC PACA, 7 février 1997, Commune de Toulon, *Rev. Trésor*, 1997, p. 459.

dépense[1035]. La Chambre régionale des comptes de Corse refusa quant à elle d'allouer les dépenses afférentes au fonctionnement des églises de la ville en l'absence de délibération du conseil municipal, car ces dépenses ne présentaient pas d'intérêt communal[1036].

La Cour des comptes elle-même devait revenir sur sa position de 1992. Elle jugea ainsi que ne pouvaient être régulièrement payés par un port autonome les frais d'inscription de l'épouse du Président du Conseil d'administration de l'établissement public à une conférence, ainsi que ses frais de restauration et d'hébergement[1037].

L'intervention du juge de cassation apparaissait dès lors nécessaire afin de clarifier la situation. Le Conseil d'Etat adopta en la matière une conception restrictive de la compétence comptable et donc du juge des comptes, interdisant purement et simplement à ceux-ci tout contrôle de l'intérêt public des dépenses au sein des collectivités territoriales.

B – L'interdiction posée par le juge de cassation de contrôler l'intérêt public des dépenses au sein des collectivités territoriales

L'une des obligations que doit remplir le comptable public en matière de contrôle des dépenses consiste, en vertu de l'article 12 du RGCP, à s'assurer de l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet. Ainsi, le comptable public a l'obligation de refuser le paiement dans l'hypothèse où l'imputation s'avère erronée. Cette irrégularité est particulièrement grave car, en cas d'imputation inexacte, le comptable public doit refuser de déférer à une éventuelle réquisition de l'ordonnateur[1038]. Le comptable public devra, pour s'assurer de la nature ou de l'objet de la dépense, s'appuyer sur les pièces justificatives ou les mandats de paiement qu'il détient.

Il est alors apparu à la Cour des comptes que si le comptable public devait rejeter une dépense dont l'objet ne se rapportait pas au chapitre sur lequel elle a été imputée, il devait *a fortiori* rejeter toute dépense insusceptible de se rapporter à un quelconque chapitre du budget de la personne publique concernée. A travers une interprétation extensive du contrôle de l'exacte imputation des dépenses, le juge des comptes pouvait ainsi autoriser le comptable public à s'assurer de l'intérêt public d'une dépense. Cette interprétation devait néanmoins être

[1035] CRC Rhône-Alpes, 29 mars 2000, Commune de Pont-de-Cheruy, *RFDA*, 2001, p. 483.
[1036] CRC Corse, 14 mars 2002, Trésorerie municipale de Porto Vecchio, *RFDA*, 2003, p. 611.
[1037] Cour des comptes, 6 juillet 2000, Port autonome de Dunkerque, *Rev. Trésor*, 2001, p. 184, *RFDA*, 2001, p. 483.
[1038] CRC PACA, 26 septembre 2000, SIVOM de Serre-Chevalier, *RFDA*, 2001, p. 1112.

remise en cause par le juge de cassation (1). Le juge financier en tira dès lors toute conséquence dans sa jurisprudence ultérieure (2).

1 – La remise en cause par le juge de cassation de l'interprétation extensive par le juge des comptes de l'obligation de vérifier l'exacte imputation des dépenses

Le juge des comptes avait développé conception extensive du contrôle de l'exacte imputation des dépenses. Il considérait que ce contrôle ouvrait au comptable public la possibilité de contrôler la compétence de la collectivité territoriale concernée, et donc l'intérêt public des dépenses considérées (1 – 1). Cette position a cependant été remise en cause par le juge de cassation. Celui-ci adopta, au contraire, une interprétation restrictive du contrôle de l'exacte imputation des dépenses, affirmant expressément à cette occasion que ce contrôle ne pouvait donner au comptable public et à son juge compétence pour s'assurer de l'intérêt public des dépenses engagées par une collectivité territoriale (1 - 2).

1 – 1 – Une interprétation extensive de la compétence comptable par le juge des comptes pour vérifier l'exacte imputation des dépenses

Intervenant en appel d'un jugement d'une Chambre régionale des comptes à propos de dépenses effectuées par le département des Bouches-du-Rhône, la Cour des comptes a considéré que certaines d'entre elles ne pouvaient se rattacher à la compétence de ladite collectivité. Ces dépenses se rapportaient à la réservation d'un stand à une exposition lors d'un congrès politique, à la location de matériel pour ce stand et à une facture de frais d'hôtel.

La Chambre régionale des comptes, pour constituer le comptable en débet, avait jugé que les dépenses n'avaient pas été imputées au chapitre budgétaire correspondant effectivement à celles-ci. En l'espèce, lesdites dépenses avaient été imputées au chapitre « relations publiques », alors qu'elles auraient dû être inscrites à celui relatif aux « interventions diverses-prestations diverses ». Cette circonstance démontrait dès lors que la nature des dépenses n'avait pas été correctement appréciée. Ainsi, au regard de la nomenclature, les pièces justificatives produites étaient insuffisantes pour justifier les

dépenses considérées. Il était en effet nécessaire, pour ce type de dépense, qu'une délibération soit produite au comptable public. Or, tel n'avait pas été le cas.

La Cour des comptes confirma le débet du comptable public prononcée par la chambre. Mais elle substitua de nouveaux motifs à ceux relevés par la Chambre régionale des comptes. En effet, le rattachement de ces dépenses aux compétences d'un département pouvait légitimement être mis en doute. Il n'en fallait pas davantage au juge d'appel pour considérer que ces dépenses engagées à l'occasion d'une manifestation d'ordre politique ne pouvaient, en raison de leur nature, « être rattachées à aucune des compétences départementales strictement définies par le code général des collectivités territoriales », et qu'elles « auraient pu dans ces conditions être rejetées par le comptable étant manifestement étrangères à tout intérêt départemental »[1039]. La Cour estimait que « leur imputation au chapitre 940, comme à tout autre chapitre, étant erronée, le comptable aurait dû, à tout le moins, suspendre le paiement et réclamer la preuve de l'intérêt départemental de ces dépenses ».

Le contrôle de l'exacte imputation des dépenses avait déjà servi auparavant à la Cour des comptes comme fondement pour rejeter des dépenses qu'elle considérait comme dépourvues d'intérêt public. C'est ainsi qu'il avait déjà jugé que devaient être rejetées du compte des dépenses se rapportant à des opérations concernant les fonctions parlementaires du maire de la ville, et imputées au chapitre « administration générale de la commune ». En l'espèce, le comptable public devait vérifier l'objet des dépenses, et celles-ci ne pouvaient relever de l'administration de la commune[1040].

Par conséquent, la Cour des comptes fait une interprétation extensive du contrôle de l'exacte imputation des dépenses. Le comptable public ne doit pas uniquement s'assurer de celle-ci. Il doit également vérifier que la dépense peut tout simplement être imputable à un chapitre quel qu'il soit. Dans le cas contraire, la dépense ne peut se rattacher à une quelconque activité de la collectivité considérée. Le paiement doit dès lors être suspendu par le comptable public.

De cette façon, la recherche de la correcte imputation de la dépense pouvait indirectement permettre au comptable public, et donc au juge des comptes, de contrôler

[1039] Extraits cités par le commissaire du Gouvernement **Mattias GUYOMAR** dans ses conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 juillet 2003, Marty, *Bulletin juridique des collectivités territoriales*, n° 11/2003, p. 836.
[1040] CRC PACA, 7 février 1997, Sieurs C… et L…, comptables successifs de la commune de Toulon, *Rev. Trésor,* 1997, p. 459.

l'existence d'un intérêt public. Même si, bien évidemment, toute erreur d'imputation ne peut obligatoirement se traduire par une absence d'intérêt public de cette dépense, le juge des comptes permettait ici aux deux contrôles de se rejoindre.

Le Conseil d'Etat devait cependant remettre en cause l'interprétation faite par la Cour des comptes des dispositions de l'article 12 du RGCP.

1 – 2 – Une interprétation restrictive de la compétence comptable par le Conseil d'Etat pour vérifier l'exacte imputation des dépenses

Le Conseil d'Etat sanctionna vigoureusement le raisonnement de la Cour des comptes qui faisait obligation au comptable public de s'assurer qu'une dépense pouvait se rattacher à un chapitre afin de vérifier que cette dépense pouvait se rattacher à une compétence de la personne publique, et donc à un intérêt public. Il estima ainsi qu'« en jugeant qu'il incombait à M. Marty de constater que les dépenses en cause ne pouvaient être rattachées aux compétences départementales, alors qu'il appartenait seulement à ce comptable de rechercher si ces dépenses n'étaient pas insusceptibles d'être rattachées au chapitre où elles avaient été imputées, la Cour des comptes a entaché son arrêt d'une erreur de droit »[1041].

Comme l'avait suggéré le Commissaire du Gouvernement Mattias GUYOMAR, le Conseil d'Etat devait, « pour fixer les limites des prérogatives des comptables vis-à-vis des ordonnateurs s'agissant du contrôle de l'imputation, s'inspirer de la jurisprudence (…) dégagée s'agissant du contrôle de la validité de la créance », à savoir que les comptables publics n'ont pas le pouvoir de se faire juge de la légalité.

En interdisant ainsi clairement au juge des comptes de vérifier l'étendue de la compétence d'une collectivité territoriale, le juge de cassation interdisait par conséquent à celui-ci toute forme de contrôle de l'intérêt public d'une dépense. Cette position du Conseil d'Etat a été ultérieurement largement mise en application par le juge de cassation.

2 – Une application de l'interprétation restrictive du juge de cassation par le juge des comptes

L'interprétation restrictive de la compétence comptable en matière de contrôle de l'intérêt public des dépenses telle que dégagée par la jurisprudence du juge de cassation a été

largement appliquée par le juge des comptes. Ce dernier a en effet tiré toute conséquence de la solution dégagée par le Conseil d'Etat tant pour les dépenses des collectivités territoriales (2 – 1), que pour les dépenses des établissements publics (2 – 2).

2 – 1 – Une application de la jurisprudence « Marty » aux dépenses des collectivités territoriales

La Cour des comptes tira les conséquences de la position dégagée par son juge de cassation dans un arrêt de renvoi. Elle devait en définitive se borner à vérifier la correcte imputation des dépenses, dont certaines seulement avaient pu valablement être payées. Elle ne confirmait alors que partiellement les débets prononcés par la Chambre régionale des comptes. Comme le soulignait le Parquet, « le problème posé se ramen[ait] donc au point de savoir si l'imputation en « relations publiques » [était] ou non régulière »[1042].

Adoptée pour des dépenses effectuées par un département, la jurisprudence a été ultérieurement appliquée par le juge des comptes à d'autres collectivités territoriales. Ainsi, la Cour des comptes a jugé que la « prise en charge par la commune des assurances personnelles des élus constitu[ait] une décision dont la légalité échapp[ait] au contrôle que doit exercer le comptable en vue du paiement ; qu'au surplus, le comptable public [devait] vérifier la justification du service fait, non sa conformité à l'intérêt communal »[1043]. Le juge d'appel infirmait en cela le jugement de la Chambre régionale des comptes par lequel celle-ci avait considéré que le véritable bénéficiaire de la dépense n'était pas la commune, et que le comptable aurait donc dû constater l'absence de service fait, les prestations alléguées ne présentant aucune contrepartie pour cette dernière.

Si la solution dégagée en 2003 par le Conseil d'Etat, à propos des dépenses d'un département, devait logiquement s'appliquer aux autres collectivités territoriales, la doctrine devait s'interroger sur le sort réservé aux établissements publics, et au champ d'application organique de l'arrêt « Marty »[1044]. Gouvernés par un principe de spécialité, ces derniers pouvaient-ils désormais régulièrement assumer des dépenses ne relevant pas de leur statut

---

[1041] Conseil d'Etat, 30 juillet 2003, M. Marty, précité.
[1042] Conclusions du Parquet sur Cour des comptes, 6 décembre 2006, Département des Bouches-du-Rhône, *Rev. Trésor*, 2007, p. 917.
[1043] Cour des comptes, 24 novembre 2005, Commune de Rousset, *Rev. Trésor*, 2007, p. 512.
[1044] **LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.)**, Chronique de droit public financier, *RFDA*, 2005, p. 665.

respectif ? Le respect du principe de spécialité au sein des établissements publics faisait en effet, jusque là, l'objet d'un contrôle par le juge des comptes. Ce dernier devait cependant accepter d'abandonner ce contrôle suite à la jurisprudence « Marty » du Conseil d'Etat.

2 – 2 – Une application de la jurisprudence « Marty » aux dépenses des établissements publics

Le principe de spécialité des établissements publics peut se résumer comme suit : un établissement public, en tant qu'institution spécialisée, est doté de compétences limitativement énumérées, et doit donc se conformer à l'exercice de sa mission telle qu'elle est définie par les textes constituant son statut[1045]. Dans le cadre du contrôle de validité de la créance, le juge des comptes considérait qu'il revenait au comptable public de suspendre le paiement de dépenses lorsque celles-ci ne pouvaient trouver de base légale dans les statuts de l'établissement public[1046].

C'est à propos des cadeaux et libéralités que le juge des comptes eut tout particulièrement l'occasion de contrôler ce principe. Le juge financier avait ainsi précisé que les cadeaux ne pouvaient être que le fait d'éventuels donateurs[1047]. Par exemple, avaient été considérées comme ne relevant pas des compétences de l'établissement public des dépenses relatives à l'achat de décorations pour récompenser des mérites individuels[1048], de cadeaux offerts aux personnels[1049], ou d'un cadeau de départ à un agent[1050]. Dans ces espèces, le juge des comptes recherchait si ces dépenses étaient de celles qui pouvaient être mises à la charge de ces établissements en fonction de la spécialité de chacun d'entre eux. L'absence de base légale de la dépense démontrait dès lors que ni le pouvoir réglementaire, ni le pouvoir législatif n'avaient entendu considérer que celle-ci revêtait un quelconque intérêt public.

Ce contrôle du respect du principe de spécialité des établissements publics laissait cependant la place à l'interprétation des statuts. En effet, le Parquet près la Cour des Comptes

---

[1045] **CHAPUS (R.)**, *Droit administratif général*, précité, n°519.

[1046] Ou tout autre texte organisant le fonctionnement de l'établissement. Par exemple, un règlement intérieur : Cour des Comptes, 20 juin 2001, Port autonome de Rouen, *Rev*. Trésor, 2002, p. 377.

[1047] CRC Lorraine, 4 mars 1997, District de l'agglomération nancéenne, *Rev. Trésor*, 1997, p. 548.

[1048] Cour des Comptes, 25 novembre 1998, M. Vigner, comptable du centre régional de la propriété forestière de Normandie, *Rec. Cour des comptes,* p. 104.

[1049] Cour des Comptes, 6 juillet 2000, Chambre régionale d'agriculture de Maine-et-Loire, *Rev. Trésor,* 2001, p. 375 ; Cour des Comptes, 14 décembre 2000, Centre régional de la propriété forestière de Lorraine-Alsace, *Rev. Trésor,* 2001, p. 713 ; Cour des Comptes, 20 juin 2001, Port autonome de Rouen, *Rev. Trésor,* 2002, p. 377.

[1050] Cour des Comptes, 22 mars 2000, Centre régional de la propriété forestière d'Auvergne, *Rev. Trésor,* 2001, p. 375 ; Cour des Comptes, 14 décembre 2000, Centre régional de la propriété forestière de Lorraine-Alsace, *Rev. Trésor,* 2001, p. 713.

considérait, quant à lui, que ces cadeaux pouvaient bel et bien entrer dans le cadre de la politique de gestion des ressources humaines des personnes publiques concernées[1051], à condition que les modalités de cette prise en charge soient détaillées dans une délibération du conseil d'administration de l'établissement public[1052]. Certaines Chambres régionales des comptes semblaient même disposées à suivre le Ministère public[1053].

Ces divergences exprimées au sein de la juridiction, mais aussi entre le Ministère public et la Cour des comptes, démontraient ainsi les difficultés qui pouvaient découler du contrôle du respect du principe de spécialité d'un établissement public. Comme le Parquet l'avait souligné à propos de dépenses communales[1054], les différentes interprétations jurisprudentielles et doctrinales des statuts respectifs des établissements publics rendaient ce terrain inconfortable pour le comptable public. Il lui était alors parfois délicat de déterminer ce qui relevait ou non de la spécialité de l'établissement public au sein duquel il intervenait. De telles considérations ont dès lors décidé le juge des comptes à appliquer la jurisprudence « Marty » aux établissements publics.

La question de l'application de l'arrêt « Marty » aux établissements publics pouvait légitimement se poser. D'une part, en effet, le juge des comptes avait considéré, encore quelques jours avant que le Conseil d'Etat ne se prononce, que le comptable devait refuser de payer une dépense qui n'était pas de la compétence de l'établissement public et qui violait donc le principe de spécialité des établissements publics[1055].

D'autre part, postérieurement au 30 juillet 2003, la Cour des comptes avait également considéré, dans un arrêt provisoire, qu'une formation à l'activité de pilotage d'avion privé payée au directeur général était une activité non pas professionnelle mais personnelle, étrangère à l'intérêt et à la spécialité de l'établissement public considéré. Le paiement de

---

[1051] Conclusions sur Cour des comptes, 6 juillet 2000, Chambre départementale d'agriculture de Maine-et-Loire, *Rev. Trésor*, 2001, p. 375 ; conclusions sur Cour des comptes, 14 décembre 2000, Centre régional de la propriété forestière de Lorraine-Alsace, *Rev. Trésor*, 2001, p. 713 ; conclusions sur l'arrêt provisoire de la Cour des comptes, 6 juillet 2000, Port autonome de Rouen, n° 26501, citées par MM. LASCOMBE et VANDENDRIESSCHE, note sous Cour des comptes, 20 juin 2001, Port autonome de Rouen, *Rev. Trésor*, juin 2002, p. 377 ; conclusions sur Cour des comptes, 5 et 19 juin 2003, Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts, *Rev. Trésor,* 2004, p. 211.

[1052] Conclusions sur Cour des Comptes, 6 juillet 2000, Chambre départementale d'agriculture de Maine-et-Loire, précitées.

[1053] CRC Alsace, 12 décembre 2002, Hôpital local « Fondation Xavier - Jourdain », *Rev. Trésor,* 2003, p. 474.

[1054] Conclusions du Parquet près la Cour des comptes, 24 novembre 2005, Commune de Rousset, précitées, p. 513 : la définition des compétences de la commune et de l'intérêt communal « résulte de l'article L 2121-29 du CGCT et de *nombreuses interprétations jurisprudentielles et doctrinales* ».

[1055] Cour des comptes, 10 juillet 2003, Agence de l'eau Loire-Bretagne, *Rev. Trésor*, 2004, p. 536, *RFDA*, 2005, p. 665.

telles prestations ne correspondait pas à une charge que cet établissement devait supporter[1056]. Elle avait également encore jugé que les cadeaux pour les agents d'un établissement public de l'Etat ou leur famille ne sont pas des charges que ce dernier doit supporter[1057]. Elle avait enfin mis un comptable d'une université en débet pour avoir payé la cotisation annuelle d'un de ses enseignants à une société savante, paiement qui se heurtait au principe de spécialité de l'établissement public[1058].

C'est à l'initiative répétée de son Ministère public que la Cour des comptes fit pour la première fois application de la jurisprudence « Marty » aux établissements publics, « dépassant ainsi le cadre des collectivités territoriales et du principe de leur libre administration »[1059]. Le Parquet près la Cour avait en effet à plusieurs reprises fait référence, dans des conclusions antérieures, à cet arrêt du Conseil d'Etat pour confirmer les comptes des comptables publics d'établissement public qui avaient payé une dépense contraire au principe de spécialité de celui-ci[1060].

Revenant finalement sur l'appréciation initiale qui avait été la sienne à propos de cours de pilotage payés au directeur général de l'établissement public chargé de l'aménagement des rives de l'étang de Berre, la Cour des comptes fit sienne la position du Parquet, et elle étendit ainsi la jurisprudence « Marty » aux établissements publics[1061]. Les conclusions du Ministère public éclairent l'arrêt de la Cour qui est peu explicite. Elle ne fait en effet aucune référence expresse à une interdiction de contrôler le respect du principe de spécialité. Ainsi, après avoir rappelé les termes de l'arrêt du Conseil d'Etat, puis vérifié l'absence d'erreur d'imputation de la dépense, le Parquet estime-t-il que « le juge de cassation invitait le juge financier à ne pas

---

[1056] Cour des comptes, 6 novembre 2003, Etablissement public chargé de l'aménagement des rives de l'étang de Berre, *arrêt provisoire n° 3738*.

[1057] Cour des comptes, 8 septembre 2004, Association permanente des chambres d'agriculture, *RFDA*, 2006, p. 826.

[1058] Cour des comptes, 6 décembre 2004, Université de Paris-Sud, *Rev. Trésor,* 2005, p. 611, *RFDA*, 2006, p. 826 (alors même que, selon la doctrine, la participation à cette société, et donc la dépense qui y était attachée, pouvait participer à la renommée de l'université (**LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.)**, Note sous l'arrêt précité, *Rev. Trésor*, p. 611).

[1059] Conclusions du Parquet près la Cour sur Cour des comptes, 10 mai 2006, Etablissement public chargé de l'aménagement des rives de l'étang de Berre, *Rev. Trésor*, 2007, p. 165.

[1060] Par exemple, à propos des frais de déplacement du Président de l'université de Côte d'ivoire au titre de la conférence des présidents d'universités qui auraient dû être pris en charge par l'Etat et non par l'université : le Ministère public estimait que le comptable public n'avait pas à vérifier qu'une mission décidée par le président de l'établissement entrait bien dans l'objet de ce dernier (Conclusions n° 28 du 12 janvier 2005, sur Cour des Comptes, 27 janvier 2005, Université Paris IV-Paris Sorbonne, *Rev. Trésor*, 2007, p. 165) ; de même conclusions n° 7793 du 13 octobre 2003, Université de Strasbourg-1, *Rev. Trésor*, 2007, p. 165.

[1061] Cour des comptes, 10 mai 2006, Etablissement public chargé de l'aménagement des rives de l'étang de Berre, *Rev. Trésor*, 2007, p. 164.

exiger du comptable qu'il vérifie si l'organisme public [pouvait] ou non prendre en charge une dépense au titre des compétences qui sont les siennes »[1062].

Malgré la volonté initiale du juge des comptes d'assurer un contrôle de l'intérêt public des dépenses, le Conseil d'Etat a considéré qu'il ne revenait pas à ce dernier d'effectuer une telle vérification à l'occasion du contrôle des comptes des comptables publics des collectivités territoriales. Le juge de cassation justifie sa position au regard du principe selon lequel le juge des comptes ne peut se faire juge de la légalité des actes administratifs. Au vu de la jurisprudence de son juge de cassation, le juge financier n'a dès lors eu d'autre choix que d'appliquer cette position à d'autres formes de collectivités territoriales, ainsi qu'aux établissements publics.

Pour autant, et malgré l'interdiction posée par le Conseil d'Etat, il semble que persiste, dans certaines hypothèses, un contrôle de l'intérêt public des dépenses.

§2 – La persistance d'un contrôle de l'intérêt public des dépenses par le juge des comptes

Malgré l'interdiction clairement posée par le Conseil d'Etat dans son arrêt « Marty », un contrôle de l'intérêt public des dépenses par le juge des comptes a néanmoins subsisté. Telle qu'éclairée par les conclusions du Commissaire du Gouvernement Mattias GUYOMAR, la jurisprudence « Marty » ne devrait pas être un obstacle au contrôle direct que constitue la sanction par le comptable public du caractère personnel des dépenses (A).

De plus, le Conseil d'Etat a démontré qu'il n'était pas dans ses intentions de limiter outre mesure le contrôle des deniers publics. Le juge des comptes pourra dès lors continuer à s'assurer de la régularité de la délibération reconnaissant l'utilité publique d'une dépense adoptée dans le cadre d'une procédure de gestion de fait, et ainsi maintenir un contrôle indirect sur l'intérêt public (B).

[1062] Conclusions du Parquet près la Cour sur Cour des comptes, 10 mai 2006, Etablissement public chargé de l'aménagement des rives de l'étang de Berre, *Rev. Trésor*, 2007, p. 165.

A – Un contrôle direct : la sanction des dépenses à caractère personnel ou privé

Le juge des comptes considère que le caractère personnel ou privé d'une dépense peut suffire à justifier le rejet de la dépense considérée (1). De cette façon, il assure un contrôle de l'intérêt public des dépenses alors même qu'une telle vérification est interdite en application de la jurisprudence « Marty » du Conseil d'Etat. Ce contrôle trouve néanmoins ici une justification dans la mesure où les dépenses seront considérées comme personnelles ou privées dans l'hypothèse où elles ont un caractère *manifestement étranger* à l'intérêt public (2).

1 – Le caractère personnel ou privé d'une dépense, motif suffisant du débet prononcé à l'encontre d'un comptable public

Si, en présence de dépenses ayant une finalité personnelle, le juge des comptes recherchera d'autres motifs de débet du comptable public susceptibles d'être prioritairement avancés[1063], le caractère personnel d'une dépense pourra néanmoins suffire à justifier sa décision lorsqu'aucun autre motif ne peut être invoqué. Comme le souligne Gérard DUCHER, « la Cour des comptes s'est toujours reconnu le droit de rejeter d'un compte des dépenses qui, même appuyées de pièces justificatives suffisantes, n'étaient manifestement pas exposées dans l'intérêt de la collectivité publique. La motivation qu'elle utilise se réfère, le plus souvent, à la notion de caractère « personnel » ou « privé » des dépenses »[1064].

Par un arrêt du 1er mars 1984[1065], la Cour des Comptes a ainsi relevé différentes dépenses effectuées dans un intérêt personnel, à savoir des frais de téléphone de l'épouse du comptable de fait lors d'un séjour aux Etats-Unis, mais également des frais d'hôtel, de fleurs ou encore d'avion au profit de celui-ci : la Cour en a alors refusé l'allocation.

Quelques années plus tard, le juge des comptes a réaffirmé la possibilité de rejeter une dépense faite dans un intérêt personnel. En l'espèce, des remerciements avaient été insérés

---

[1063] Par exemple, Cour des comptes, 23 avril 2007, GIP, agence régionale de l'hospitalisation de Picardie, *Rev. Trésor*, 2008, p. 772 : mise en débet du comptable public pour avoir payé des frais de restauration et un achat de fleurs sans exiger « la production de pièces justificatives attestant du rattachement au service des dépenses » ; les commentateurs indiquaient qu'il s'agissait en l'espèce de dépenses dont le caractère privé ne faisait aucun doute mais que la mise en jeu de la responsabilité du comptable ne reposait que sur l'absence de pièces justificatives adéquates.

[1064] **DUCHER (G.)**, *La Cour des comptes, juge d'appel*, Berger Levrault, 1994, p. 51.

dans un journal local suite à des élections. Estimant que la preuve d'un intérêt personnel n'avait pas été rapportée, la dépense avait été allouée par le juge[1066]. En particulier, les remerciements étaient anonymes et n'avaient pas été faits au nom du maire[1067] : dans le cas contraire, les dépenses considérées auraient donc revêtues un caractère personnel. La Cour infirmait ainsi le jugement de la Chambre régionale des comptes, puisque celle-ci s'était appuyée sur le caractère personnel de la dépense considérée pour juger que le maire de la commune était incompétent pour l'ordonnancer.

Le juge des comptes a encore régulièrement mis en débet les comptables publics ayant payé des dépenses à caractère personnel. Ainsi en a-t-il été pour le paiement du costume de cérémonie d'un recteur[1068], pour le paiement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères afférentes au logement de fonction de ce même recteur[1069], pour la prise en charge par la commune des factures d'électricité et de gaz afférentes au logement de fonction de la directrice de l'école devaient être refusée comme constituant des dépenses à caractère personnel[1070], ou encore pour dépenses relatives au paiement par une commune de l'assurance des régisseurs[1071].

L'abondance de la jurisprudence du juge des comptes démontre l'importance que revêt, pour ce dernier, le contrôle du caractère personnel ou privé de certaines dépenses, et la sanction qui doit en découler. Si ce contrôle autorise des vérifications touchant à l'intérêt public des dépenses, ce n'est que dans la mesure où ces dernières ont un caractère manifestement étranger à l'intérêt public.

[1065] Cour des Comptes, 1er mars 1984, Médecin et consorts, *Rec. Cour des comptes,* p. 259 ; pour un arrêt plus récent et allant dans le même sens : Cour des Comptes, 6 novembre 2003, Etablissement public chargé de l'aménagement des rives de l'étang de Berre, *arrêt n° 37383*.

[1066] Cour des Comptes, 3 mars 1988, Commune de Bouvancourt, *Rec. Cour des comptes* p. 149, avec les conclusions du Parquet.

[1067] Le Parquet rappelle à ce propos la jurisprudence relative aux cartes de visites : la jurisprudence de la Cour distingue en la matière « entre celles qui portent le patronyme d'un élu et ne peuvent de ce fait être prises en charge par la collectivité, et celles qui sont libellées « Le maire de… » et dont l'achat peut être réglé par la commune ».

[1068] Cour des Comptes, 9 mars 1995, Académie de Corse, *Rec. Cour des comptes*, p. 6 ; sauf à ce que ces costumes soient inscrits à l'inventaire (Cour des comptes, 15 janvier 2002, Université Toulouse III – Paul Sabatier, *RFDA*, 2003, p. 610).

[1069] Cour des Comptes, 9 mars 1995, Académie de Corse, précité.

[1070] CRC Haute-Normandie, 24 janvier 1996, Commune de Mesnil-Esnard, *Rev. Trésor*, 1996, p. 343, *RFDA*, 2001, p. 485.

[1071] CRC PACA, 15 avril 2003, Commune de Vence, *RFDA*, 2004, p. 820.

2 – Un contrôle du caractère personnel ou privé d'une dépense justifié par le caractère *manifestement étranger* à l'intérêt public

Le juge des comptes a depuis longtemps affirmé qu'il ne revenait pas au comptable public de juger du caractère utile des dépenses régulièrement engagées dans la limite des crédits ouverts [1072]. Il considère néanmoins que celui-ci doit refuser le paiement de dépenses manifestement contraires à un intérêt public.

Ainsi, dans l'arrêt « Commune de Bouvancourt » précité du 3 mars 1988, la Cour des Comptes faisait clairement le lien entre une dépense ayant pour finalité de satisfaire un intérêt personnel et le caractère manifestement illégal de celle-ci, caractère qu'il reviendrait donc au comptable public de relever : « il n'est pas apporté la preuve que cette insertion (…) ait eu pour finalité un intérêt personnel, *contraire ou étranger à l'intérêt communal*, de nature à conférer par là-même à la dépense correspondante *un caractère d'illégalité manifeste* ». Elle justifiait de cette façon le fait que le contrôle du comptable puisse toucher au contrôle de légalité, alors que ce dernier est en principe strictement dévolu au juge administratif de droit commun.

Même postérieurement à l'arrêt « Marty », le juge des comptes a encore jugé qu'avait un caractère personnel la dépense correspondant au paiement de la cotisation à l'ordre des architectes d'une architecte employée de la commune[1073]. Ou encore que les frais bancaires personnels ne pouvaient être payés par le comptable public d'un établissement public au profit des employés de celui-ci[1074]. Ou que le comptable public d'un centre d'aide par le travail devait être mis en débet pour avoir payé une amende infligée au directeur de ce centre au titre d'une infraction de circulation routière, dépense dont le caractère personnel ne faisait aucun doute nonobstant le but professionnel du déplacement au cours duquel l'infraction a été commise[1075].

[1072] Cour des Comptes, 20 juin 1895, Hospice d'Evian, *Rec. Cour des comptes,* p. 34 : un arrêté du Conseil de préfecture avait obligé le comptable public à rembourser les frais occasionnés par un voyage effectué pour l'achat de livres qui, selon le Conseil, aurait pu être fait par correspondance ; la Cour des Comptes avait alors infirmé cet arrêté.

[1073] CRC PACA, 13 novembre 2003, Chambre d'agriculture des Hautes-Alpes, *RFDA*, 2004, p. 820.

[1074] CRC Aquitaine, 9 septembre 2004, EPIC « Biarritz-Tourisme », *Rev. Trésor,* 2005, p. 244, *RFDA*, 2006, p. 826.

[1075] CRC Pays-de-la-Loire, 20 septembre 2007, CAT de la Bréotière, *RFDA*, 2008, p. 812. Mais, dans l'hypothèse où la personne publique est titulaire du certificat d'immatriculation, elle se trouve pécuniairement responsable des infractions à la réglementation en vertu de l'article L121-1 du code de la route : le comptable public ne peut dès lors être responsable du paiement des amendes dont se sont rendus responsables les utilisateurs du véhicule : dans cette hypothèse, peu importe donc que la dépense soit manifestement dépourvue d'intérêt public (Cour des comptes, 13 août 2009, Etablissement public du domaine de Chambord, *AJDA*, 2009, p. 2452, note **GROPER (N.), MICHAUT (C.)**).

Cette notion d'illégalité manifeste justifiant le contrôle de l'intérêt public d'une dépense par le comptable public n'est pas propre au juge financier. En effet, dans l'affaire « Marty », le Commissaire du Gouvernement laisse ouverte la possibilité de remettre en cause des dépenses « manifestement étrangères aux relations publiques du département »[1076]. Le fait qu'une dépense soit « manifestement étrangère » à l'intérêt public de la personne publique justifierait donc que le comptable public en refuse le paiement.

Comme l'a souligné la doctrine, les conclusions du Commissaire du Gouvernement Mattias GUYOMAR, dans l'affaire « Marty », « tendent à suggérer […] que le comptable aurait pu légitimement au moins s'interroger sur le chapitre budgétaire de rattachement, voire même rejeter la dépense [si celle-ci avait été] effectuée au profit exclusif de tiers et en l'absence de toute délibération » [1077]. Et d'ajouter qu'il serait souhaitable « que la question vienne à se poser devant le Conseil d'Etat »[1078].

A cette occasion, il serait bon que le Conseil d'Etat vienne alors confirmer la jurisprudence du juge des comptes. Une telle solution s'inscrirait logiquement dans la lignée de la jurisprudence développée par le juge de cassation à l'occasion du contrôle de l'acte de nomination d'un comptable public. Le Conseil d'Etat a en effet jugé que le juge des comptes avait compétence pour s'assurer de l'existence d'un acte administratif[1079]. Autrement dit, il peut remettre en cause un acte administratif à la condition qu'il soit entaché d'une illégalité d'une exceptionnelle gravité, soit une illégalité manifeste.

Le contrôle direct que fait le juge des comptes sur l'intérêt public des dépenses sanctionne des dépenses ayant un caractère personnel ou privé. En tant que telles, elles apparaissent comme manifestement illégales, car manifestement contraires à un intérêt public. Il serait dès lors souhaitable que ce contrôle soit expressément confirmé par le juge de cassation. Mais celui-ci ne semble, pour le moment pas enclin à une telle reconnaissance. Sa jurisprudence récente, sans infirmer la compétence du juge des comptes pour s'assurer du caractère manifestement contraire à l'intérêt public d'une dépense, tend au contraire à restreindre le champ de ce type de dépense. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé que la responsabilité du comptable public ne pouvait être engagé pour avoir payé, notamment, des

[1076] Conclusions du Commissaire du Gouvernement **Mattias GUYOMAR** sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 juillet 2003, Marty, *Bulletin juridique des collectivités territoriales*, précitées, p. 838.
[1077] **J. PH. V.**, « Un comptable public peut-il apprécier l'intérêt public d'une dépense ? » , *Bulletin juridique des collectivités territoriales*, p. 840.
[1078] *Ibidem*.

cadeaux, des fleurs ou des frais de restauration à des agents à l'occasion d'une cessation de fonction ou d'évènements familiaux ; que la Cour des comptes avait ainsi « mis à la charge des intéressés une obligation du contrôle de la légalité de l'acte administratif à l'origine de ces dépenses qui (…) excède les pouvoirs que les comptables publics tiennent » du RGCP[1080].

A côté de ce contrôle direct, le juge des comptes assure un contrôle indirect de l'intérêt public des dépenses au travers des vérifications effectuées sur la délibération reconnaissant l'utilité publique d'une dépense, pièce justificative nécessaire à la validation des comptes d'un comptable de fait.

B – Un contrôle indirect : le contrôle de la délibération reconnaissant l'utilité publique d'une dépense

C'est dans le cadre d'une gestion de fait que le juge des comptes sera confronté à une décision de la personne publique exprimant sa volonté de reconnaître ou de ne pas reconnaître l'utilité publique de la dépense[1081]. L'article L 1612-19-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « les assemblées délibérantes doivent se prononcer *sur le caractère d'utilité publique* des dépenses[1082] ayant donné lieu à une déclaration de gestion de fait par la CRC au cours de la plus proche séance suivant la transmission de la demande adressée par la CRC au comptable de fait et à l'ordonnateur de la collectivité territoriale concernée. Passé ce délai, la CRC statue sur les dépenses de la gestion de fait dont elle apprécie les justifications présentées » [1083].

La délibération reconnaissant ou refusant l'utilité publique des dépenses relatives à une gestion de fait constitue donc une régularisation *a posteriori* de la procédure budgétaire

---

[1079] Conseil d'Etat, 26 octobre 2005, Pinguet et autres, *Rec*., p. 442, *RFDA*, 2006, p. 404.

[1080] Conseil d'Etat, 21 octobre 2009, Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, n° 306960, *AJDA*, 2009, p. 1973, note **MONTECLER (M.C.)**.

[1081] La délibération de l'organe délibérant pourra également être nécessaire dans l'hypothèse où sont concernées des dépenses dites imprévues, et donc par là même impossibles à faire figurer dans les prévisions budgétaires. Il reviendra dès lors au comptable public d'obtenir la ratification *a posteriori* de la décision de l'ordonnateur, c'est-à-dire une délibération reconnaissant l'utilité publique de la dépense considérée (**BICHET (R.)**, *La responsabilité du receveur municipal et ses incidences sur les pouvoirs du maire et du conseil municipal*, Poitiers, 1966, pp. 92-93).

[1082] Pour des développements sur la reconnaissance de l'utilité publique de la dépense : **LE GALL (A.)**, « L'intérêt public de la dépense », *RFFP* 1996, p. 149 ; **BERTUCCI (J.Y.), DOYELLE (A.)**, « L'apurement des gestions de fait », AJDA, 1998, p. 239 ; **LASCOMBE (M.)**, « La reconnaissance de l'utilité publique des dépenses », *RFFP* 1999, p. 53.

[1083] Article issu de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001, *relative aux CRC et à la Cour des comptes*, JO du 26 décembre 2001, p. 20575 ; voir **MATTRET (J.B.)**, « La loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux CRC et à la Cour des comptes », *RFFP*, mars 2002, p. 261.

qui est une condition nécessaire à l'allocation des dépenses[1084]. En effet, le comptable de fait est soumis aux mêmes obligations que le comptable patent[1085]. Cette délibération exprime alors soit l'autorisation, soit le refus d'autorisation budgétaire, et donc la volonté de la personne publique de prendre ou non à sa charge la dépense en cause.

En tant que pièce justificative du paiement, cette délibération doit, en tant que telle, et pour pouvoir remplir son office, faire l'objet d'un contrôle de régularité (2). Le juge des comptes assure dès lors à cette occasion un contrôle indirect de l'intérêt public de la dépense. En cas d'irrégularité constatée, il peut atteindre la délibération et en suspendre les effets. Ce contrôle ne peut néanmoins être un contrôle direct de l'utilité publique de la dépense. Le juge des comptes demeure incompétent en la matière (1).

1 – L'incompétence du juge des comptes pour contrôler l'utilité publique d'une dépense

Les Chambres régionales des comptes avaient cru pouvoir imposer leur contrôle sur l'utilité publique des dépenses alors même que cette utilité avait été reconnue par la personne publique. Elles rattachaient leurs décisions au caractère manifestement étranger à la compétence de la collectivité territoriale. Ainsi, par exemple, la Chambre régionale de PACA avait jugé que les versements effectués à la secrétaire parlementaire du député-maire de la commune de Salon-de-Provence étaient manifestement insusceptibles de se rattacher à la gestion communale, alors même que cette dépense avait été reconnue d'intérêt communal par une délibération du Conseil municipal[1086].

[1084] Cour des Comptes, 6 et 27 février 1899, Commune de Quenne, *Rec. Cour des comptes,* p. 132 : « Dans le cadre d'une gestion de fait, la reconnaissance de l'utilité publique des dépenses correspond à l'ouverture de crédit à défaut de laquelle le juge des comptes ne pourrait allouer les dépenses ».
Il est cependant des cas où cette délibération n'est pas nécessaire à l'examen des comptes : le compte ne contient que des recettes (Cour des Comptes, 16 avril 1970, Agache, ancien économe de l'école départementale d'agriculture de Wagnonville, *Rec. Cour des comptes,* p. 53 ; les dépenses sont obligatoires (Cour des comptes Comptes, 27 septembre 1967, Gonin, ancien rédacteur à la faculté des lettres de Paris, *Rec. Cour des comptes,* p. 81) ; les dépenses conditionnent la perception des recettes (Cour des comptes, 16 décembre 1980, Thouvenin, ancien conseiller municipal de la commune de Longuyon, *Rec. Cour des comptes,* p. 193) ; les dépenses sont en corrélation étroite avec les recettes (Cour des comptes, 25 mai 1947, Polin et Pinguet, *Rec. Cour des comptes,* p. 16) ; le comptable de fait est par ailleurs comptable patent et a produit ses comptes à la juridiction financière après approbation chaque année par l'organe délibérant (CRC PACA, 6 avril 1993, SYMIVAL, *Rev. Trésor,* 1994, p. 118).

[1085] Article 60-XI de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, *Loi de finances pour 1963*, JO du 24 février 1963, p. 1818 : « les gestions de fait (…) entraînent les mêmes obligations et responsabilités que les gestions régulières (…) ».

[1086] CRC PACA, 27 octobre 1992, M. Francou, maire de la commune de Salon-de-Provence, *Rev. Trésor,* 1994, p. 195 ; voir également CRC PACA, 23 et 24 septembre 1996, Association Toulon-Communication, *Rev. Trésor,* 1997, p. 598 : est « manifestement étrangère à la compétence communale » la dépense liée à l'exercice par l'ancien député-maire de Toulon de son activité parlementaire.

Les Chambres régionales des comptes avaient donc cherché à renforcer leur contrôle de l'utilité publique de la dépense. Cette attitude s'expliquait sans doute par la fréquence et le caractère particulièrement manifeste de l'inutilité publique des dépenses reconnues d'intérêt public. Les Chambres manifestaient ainsi leur volonté de faire obstacle à une utilisation choquante des deniers publics.

La rédaction parfois adoptée par la Cour des Comptes pouvait d'ailleurs leur laisser penser que la reconnaissance de l'utilité publique de la dépense ne faisait pas obligatoirement obstacle à un contrôle de cette utilité par le comptable public, et donc à une éventuelle remise en cause par celui-ci[1087]. Mais la Cour des comptes devait expressément, en appel, infirmer leurs positions[1088].

La position du juge d'appel fit l'objet de critique de la part de la doctrine. Ainsi, le Professeur LUDWIG estimait-il que la Cour des comptes, en considérant que l'utilité publique reconnue par une délibération ne pouvait être remise en cause, attachait à cette délibération des effets qu'elle n'avait pas et faisait obstacle au pouvoir d'appréciation du juge des comptes sur les justifications[1089]. En d'autres termes, il considérait qu'en refusant de vérifier l'effectivité de l'utilité publique d'une dépense reconnue par une délibération, le juge financier refusait tout contrôle sur cette dernière.

Or, tel n'est pas le cas. Le juge des comptes considère que la délibération reconnaissant l'utilité publique de la dépense ne s'impose à lui qu'en ce qu'elle reconnaît cette utilité publique. La compétence du juge reste par ailleurs entière, et il a alors la possibilité de priver d'effet cette délibération sans pour autant effectuer un contrôle de légalité de la délibération considérée.

C'est donc de façon indirecte, par le contrôle de régularité de ladite délibération, que le juge des comptes aura la possibilité de faire obstacle à la reconnaissance de l'utilité publique d'une dépense.

[1087] Cour des Comptes, Commune de Mamoudzou, *Rev. Trésor*, 1995, p. 117 : « …. ».

[1088] Cour des Comptes, 7 juillet 1988, Office pour l'information Eco-Entomologique, *Rec. Cour des comptes,* p. 86 ; Cour des Comptes, 7 octobre 1993, M. Francou, maire de la commune de Salon-de-Provence, *Rev. Trésor,* 1994, p. 195, note **LUDWIG (R.)** ; *AJDA* 1994, p. 404, note **CRUCIS (H.M.)** : « Il n'appartenait pas à la Chambre régionale des comptes de contester l'intérêt communal de cette dépense, dès lors que cet intérêt communal était attesté par une délibération du conseil municipal, dont la légalité n'avait pas été attaquée » ; voir également Cour des Comptes, 28 mai 1997, Association Toulon-Communication, *Rev. Trésor,* 1997, p. 598.

[1089] Note sous Cour des Comptes, 7 octobre 1993, M. Francou, maire de la commune de Salon-de-Provence, *Rev. Trésor,* 1994, p. 195.

2 – Un contrôle de régularité de la délibération reconnaissant l'utilité publique d'une dépense

En dehors de l'hypothèse dans laquelle la délibération reconnaissant l'utilité publique d'une dépense n'est pas explicite[1090], le juge des comptes ne peut mettre en doute le caractère d'utilité publique ainsi reconnu. Il peut néanmoins remettre en cause la délibération considérée pour un autre motif.

Ainsi, alors qu'un refus de reconnaître cette utilité entraîne obligatoirement une impossibilité pour le juge des comptes d'allouer les dépenses[1091], sans que ce dernier ait donc à en analyser la régularité comptable (notamment, la production des justifications, le calcul de liquidation, l'exacte imputation…)[1092], tel n'est pas le cas lorsque la reconnaissance de l'utilité publique vient rétablir la légalité budgétaire.

Le juge des comptes pourra alors vérifier si les opérations ont été régulièrement effectuées, à l'image de ce qu'il ferait dans le cadre d'une gestion patente, et éventuellement refuser l'allocation de la dépense pourtant reconnue d'utilité publique par l'autorité budgétaire. Il a ainsi été jugé que « la reconnaissance par le conseil municipal de l'utilité publique des dépenses figurant au compte, si elle a pour effet de rétablir *a posteriori* les formes budgétaires et comptables qui ont été méconnues par le comptable de fait, ne saurait pour autant justifier la régularité des dépenses alléguées, qu'il appartient au juge des comptes d'apprécier »[1093].

Par conséquent, la reconnaissance de l'utilité publique de la dépense ne fait pas obstacle à un contrôle, par le comptable public, de la justification du service fait[1094], ou encore de la production des pièces justificatives[1095].

[1090] Le juge des comptes ne doit pas avoir de doute quant à la reconnaissance effective de l'utilité publique par l'organe délibérant (Cour des Comptes, 4 avril 1895, Millerot, ancien maire de Fontenay-le-Château et Paquellet, *Rec. Cour des comptes,* p. 20).

[1091] Ce refus devra obligatoirement faire l'objet d'une « délibération prise en la forme constitutionnellement requise pour le vote des lois de finances » dans le cas où il s'agit d'une gestion de fait touchant aux deniers de l'Etat (Cour des comptes, 1er mars 1984, Association française d'action touristique, *Rec. Cour des comptes,* p. 266 ; Cour des comptes, 19 décembre 1952, Lamirand et autres, *Rec. Cour des comptes,* p. 48) ; par contre, le silence gardé par l'organe délibérant d'une collectivité locale, ou une réponse évasive, auront valeur de refus (Cour des comptes, 20 septembre 1940, Vallat, ancien directeur de l'Office national du tourisme, *GAJF*, n° 45) ; la loi du 21 décembre 2001 précitée permet désormais d'écourter de délai au bout duquel la personne publique doit être considérée comme ayant refuser le caractère public des dépenses concernées.

[1092] Cour des comptes, 15 juin 1903, Commune de Tizac-de-Curton-de-Branne, *Rec. Cour des comptes,* p. 28 ; Cour des comptes, 6 décembre 2001, Commune de Saint-Aubin, *Rev. Trésor*, 2003, p. 214.

[1093] Cour des Comptes, 20 juin 1985, Commune de Mâcon, *Rec. Cour des comptes,* p. 86 ; également Cour des Comptes, 13 juin 1985, M. Santa-Cruz et M. Barbier, *Rec. Cour des comptes,* p. 84.

[1094] CRC Poitou-Charentes, 21 avril 1998, 16 juin 1998, Sieur D…, président du Conseil général du département des Deux-Sèvres, *Rev.* Trésor, 1999, p. 37 : la chambre relève que la justification du service fait au profit du Conseil général n'a pas été apportée. En l'espèce, le règlement des factures a en fait permis le paiement de

Surtout, le juge des comptes pourra remettre en cause la délibération reconnaissant l'utilité publique d'une dépense elle-même pour des raisons liées à son irrégularité. Encore une fois, cette délibération est une pièce justificative qui doit, en tant que telle, faire l'objet d'un contrôle de régularité. Certes, il ne s'agit pas de remettre en cause cette utilité publique expressément reconnue. Mais la délibération ne produira ses effets que si sa régularité est avérée.

Tout d'abord, la délibération doit être prise par l'autorité compétente. Pour l'Etat, c'est une loi de règlement qui doit en principe intervenir[1096] . Le Parlement est donc l'autorité compétente dans ce cas[1097]. Cependant, le Gouvernement intervient également puisque l'initiative de cette loi lui appartient : il reviendra donc à l'exécutif de déterminer, dans le projet de loi, l'étendu des dépenses considérées comme ayant une utilité publique. Ainsi, le Gouvernement pourrait tout à fait ne proposer qu'une reconnaissance partielle[1098]. Pour les collectivités territoriales et les établissements publics, il reviendra à l'organe délibérant de se prononcer[1099]. Dans le cas où différents organismes sont concernés par la gestion de fait et qu'il est impossible de déterminer quels sont les deniers auxquels s'applique la gestion de fait, celle-ci est dite confuse. Chaque autorité compétente de chaque organisme concerné devra alors se prononcer sur l'utilité publique de l'ensemble des dépenses[1100].

Ensuite, la décision reconnaissant l'utilité publique de la dépense doit être exécutoire au moment du paiement[1101]. S'il s'agit par exemple de la délibération d'une collectivité

---

dépenses tenant à l'alimentation familiale au profit du directeur général des services du département (livraison des nourritures commandées au domicile de celui-ci pour ses propres besoins). Ces dépenses manifestement contraires à l'intérêt public peuvent donc être remises en cause pour absence de service fait, alors même que leur utilité publique a été reconnue par l'organe délibérant.

[1095] Cour des comptes, 24 février 2000, MM. Siffre, Bernardini, Gauthier et Ménès, comptables de fait de la commune d'Istres, *Rec. Cour des comptes*, p. 24 : la reconnaissance de l'utilité publique est sans incidence sur les injonctions éventuelles relatives à la dépense dont le caractère irrégulier repose sur un défaut ou une insuffisance de pièce justificative.

[1096] Il a pu se produire que le Parlement se prononce dans le cadre d'une loi ordinaire (Cour des comptes, 22 octobre 2004, Droits de pêche dans la ZEE de la Polynésie française, *Rev. Trésor*, 2005, p. 444)

[1097] Cour des comptes, 26 novembre 1979, Fondation de Royaumont, *Rec. Cour des comptes*, p. 186 ; Cour des comptes, 13 février 1980, Université de Paris III, *Rec. Cour des comptes*, p. 202 ; Cour des comptes, 25 septembre 1996, Fédération des parcs naturels de France, *Rec. Cour des comptes*, p. 103 ; Cour des comptes, 7 avril 2004, Lycée Jean Rostand à Roubaix, *Inédit, cité au GAJF*, n° 45-2 ; Cour des comptes, 27 juin 1962, Amiral Le Hagre et consorts, attachés navals à l'Ambassade de France en Grande-Bretagne, *Inédit, cité au GAJF, n° 45-2*.

[1098] Cour des Comptes, 2 février 1989, Office pour l'information économique-entomologique, *Rev. Trésor*, 1991, p. 315.

[1099] Cour des Comptes, 7 juillet 1988, Office pour l'information Eco-Entomologique, *Rec. Cour des comptes,* p. 86 ; CRC PACA, 24 septembre 1996, Association Toulon-Communication, *Rev. Trésor,* 1997, p. 606.

[1100] Cour des Comptes, 4 avril 1979, Université de Grenoble, *Rec. Cour des comptes,* p. 178.

[1101] Par exemple : Cour des comptes, 30 juin 1984, M. Santa-Cruz et M. Barbier, maires de la commune de Dôle, *Rec. Cour des comptes,* p. 309.

territoriale, elle devra avoir été transmise à l'autorité préfectorale avant le paiement de la dépense[1102], ne pas avoir fait l'objet d'un déféré préfectoral auprès de la juridiction administrative[1103] et ne pas avoir été annulée par le juge administratif[1104].

Enfin, elle doit être régulière quant à la procédure suivie. Ainsi, la décision reconnaissant l'utilité publique de la dépense doit intervenir après la production du compte[1105]. Elle doit être prise en dehors de la présence du comptable de fait[1106]. Elle doit enfin viser le compte de gestion de fait concerné[1107].

Par conséquent, en présence d'une délibération reconnaissant expressément le caractère public de la dépense, le juge des comptes se doit de ne pas contester directement cet intérêt public. Mais il pourra le faire de façon indirecte, en particulier par le biais du contrôle de la régularité de la délibération. Ce contrôle, jusqu'ici limité à des vérifications touchant à la légalité externe de la délibération, semble néanmoins devoir évoluer vers un contrôle de légalité interne. En effet, il semble que le Parquet près la Cour des comptes soit favorable à une telle extension de la compétence du juge des comptes. Au moyen soulevé par le comptable de fait selon lequel la délibération d'un Conseil général ayant refusé la reconnaissance de l'utilité publique d'une dépense était illégale, le Ministère public a, en effet, examiné tant des éléments de légalité externe que de légalité interne[1108]. En ce sens, le juge des comptes pourrait désormais, par le biais d'une exception d'illégalité, assurer, dans ce cadre précis, un contrôle de légalité d'un acte administratif plein et entier[1109].

« Que peut faire le comptable en présence d'un ordre de payer une dépense correspondant à une opération ne relevant pas de la compétence de la personne publique ? En

[1102] Les articles L 2131-1, L 3131-1 et L 4141-1 du CGCT prévoient respectivement cette transmission pour les délibérations des conseils municipaux, des conseils généraux et des conseils régionaux ; pour la délibération d'un conseil municipal considérée comme exécutoire par le juge des comptes car « soumise au contrôle de légalité de la préfecture », Cour des Comptes, 2 juillet 1998, M. Scaillierez, comptable de la commune d'Avion, *Rec. Cour des comptes,* p. 75.

[1103] Cour des Comptes, 23 mai 1989, M. Nicoli, receveur de la commune de Vignory, *Rec. Cour des comptes,* p. 141.

[1104] Cour des Comptes, 10 mai 1990, M. Cousturian, receveur de la commune d'Hyères, *Rec. Cour des comptes,* p. 116.

[1105] Cour des Comptes, 18 juin 1906, Villant, ancien maire de Réville, *Rec. Cour des comptes,*. p. 50.

[1106] Cour des Comptes, 30 janvier 1895, Résigaud et consorts, commune de Cours, *Rec. Cour des comptes,* p. 7 ; Cour des Comptes, 23 mai 1985, *Rec. Cour des comptes,* p. 62.

[1107] CRC PACA, 30 avril 1996, Mmes Aillaud et Siesse, comptables de fait de la commune de Tarascon, *Rec. Cour des comptes,* p. 89.

[1108] Conclusions du Parquet près la Cour des comptes sur Cour des comptes, 30 avril 2009, Gestion de fait des deniers du département de l'Isère, *Revue Gestion et finances publiques*, 2010, p. 278.

substance : rien »[1110]. Sans doute, les auteurs de ces lignes se sont-ils voulus volontairement provocateurs, car le comptable public ne se trouve pas totalement démuni.

D'une part, certaines circonstances autorisent le comptable public et le juge des comptes à sanctionner, directement ou non, l'absence d'intérêt public d'une dépense. D'autre part, la jurisprudence « Marty » du Conseil d'Etat n'impose pas au comptable public de « payer les yeux fermés »[1111]. Elle rappelle au contraire au comptable public les obligations qui sont les siennes. En particulier, elle indique que s'il « appartenait seulement à ce comptable de rechercher si ces dépenses n'étaient pas insusceptibles d'être rattachées au chapitre où elles avaient été imputées », il est possible d'avancer qu'il devait « quand même »[1112] effectuer ce contrôle.

L'interdiction faite aux comptables publics de juger de la légalité des actes administratifs, et plus particulièrement ici de l'intérêt public d'une dépense, ne peut en effet justifier que soit remis en question les contrôles prévus au RGCP. En cela, le Conseil d'Etat délimite donc le champ de cette interdiction, et n'y attache par conséquent que des effets strictement nécessaires.

Le principe interdisant au juge des comptes de juger de la légalité des actes administratifs sert de fondement juridique aux décisions du Conseil d'Etat visant à remettre en cause certaines tentatives du juge financier d'étendre sa compétence sur les actes administratifs.

D'une part, il restreint le contrôle sur les pièces justificatives produites à l'appui des opérations financières. Le RGCP prévoit que le comptable public doit vérifier la production de ces pièces qui sont, pour certaines d'entre elles, des actes administratifs. Or, deux conditions doivent être principalement remplies pour que les pièces justificatives soient considérées comme produites, et donc susceptibles de remplir leur office. La première condition relève de leur régularité. Dans ce cadre, il est clairement établi qu'une pièce justificative illégale peut néanmoins servir de justificatif d'une dépense : l'acte administratif pièce justificative fait donc en quelque sorte écran entre la règle et le comptable public. La seconde condition relève de la cohérence des pièces entre elles. Autrement dit, des pièces

---

[1109] **GROPER (N.), MICHAUT (C.)**, note sous Cour des comptes, 30 avril 2009, Département de l'Isère, *AJDA*, 2009, p. 1190 ; **LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.)**, note sous Cour des comptes, 30 avril 2009, Département de l'Isère, *Revue gestion et finances publiques*, 2010, p. 275.

[1110] **LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.)**, note sous Cour des comptes, 24 novembre 2005, Commune de Rousset, *Rev. Trésor*, 2007, p. 512.

[1111] **J. PH. V.**, « Un comptable public peut-il apprécier l'intérêt public d'une dépense ? », *Bulletin juridique des collectivités territoriales*, n° 11/2003, p. 840.

contradictoires entre elles doivent, en principe, entraîner la suspension du paiement de la dépense par le comptable public. Cette jurisprudence bien établie du juge des comptes, et confirmée par le juge de cassation, trouve cependant une limite dans le cas où il existe une contradiction entre une norme générale et impersonnelle visée par une pièce justificative et cette pièce ou toute autre pièce produite. Cette incohérence ne doit pas être relevée par le comptable public qui doit appliquer l'acte administratif pièce justificative, et par conséquent ignorer la norme générale et impersonnelle pourtant visée par les pièces. Dans le cas contraire, le juge de cassation considère que le comptable public effectuerait un contrôle de légalité.

D'autre part, le principe selon lequel le juge des comptes ne peut se faire juge de la légalité restreint le contrôle qui pouvait exister sur l'effectivité de l'intérêt public d'une dépense. Le juge des comptes avait considéré qu'il revenait au comptable public de vérifier qu'une dépense n'était pas dépourvue d'intérêt public. En d'autres termes, il s'assurait ainsi d'une utilisation des deniers publics dans l'intérêt général. Ce contrôle s'intégrait logiquement dans un but de protection optimale des deniers publics. Le Conseil d'Etat devait néanmoins remettre en cause cette jurisprudence. Il considéra que de telles vérifications relevaient d'un contrôle de légalité qu'il ne revenait ni au comptable public, ni à son juge d'effectuer. Le seul contrôle direct qui perdure concerne les dépenses manifestement étrangères à un intérêt public, et il serait souhaitable que le juge de cassation confirme cette jurisprudence. Quant au contrôle indirect sur l'intérêt public des dépenses, il demeure circonscrit aux cas de gestion de fait et au contrôle de régularité de la délibération reconnaissant l'utilité publique des dépenses concernées.

L'échec des tentatives du juge financier pour étendre son sontrôle sur les actes administratifs se fait, d'une certaine façon, au détriment de l'efficacité du contrôle comptable. Ce contrôle trouve ici une stricte limite imposée par le juge de cassation. Celui-ci n'adopte cependant pas systématiquement une position aussi arrêtée. Les tentatives du juge financier pour étendre sa compétence sur les actes administratifs trouvent parfois un écho relatif dans la jurisprudence du Conseil d'Etat. Ainsi, ce dernier, tout en réaffirmant l'interdiction de principe, peut être amené à confirmer la compétence du juge des comptes pour effectuer un contrôle relevant manifestement du contrôle de légalité. La confirmation partielle (puisque l'interdiction est malgré tout rappelée dans ces arrêts de cassation) de ces tentatives constitue

[1112] *Ibidem*.

alors une nouvelle source de confusion quant à la délimitation de la compétence du juge des comptes.

CHAPITRE 2

UNE CONFIRMATION RELATIVE DES TENTATIVES DU JUGE FINANCIER VISNAT A ETENDRE SA COMPETENCE SUR LES ACTES ADMINISTRATIFS

Le juge des comptes est tiraillé entre le principe selon lequel il ne peut juger de la légalité d'un acte administratif et sa volonté de favoriser un contrôle des deniers publics le plus efficace possible, dans un but de protection maximale de ceux-ci. Face aux tentatives du jgue financier d'étendre alors le champ de ses interventions sur les actes administratifs, le Conseil d'Etat, en tant que juge de cassation, n'adopte pas nécessairement une attitude parfaitement tranchée, attitude qui peut alors être source de confusion.

En effet, sans remettre en cause l'interdiction faite au juge des comptes de contrôler la légalité des actes administratifs, voire en réaffirmant expressément l'interdiction, le Conseil d'Etat autorise expressément le juge financier, dans certaines circonstances, à effectuer des vérifications assimilables à des contrôles de légalité, et plus particulièrement de légalité interne. Le Conseil d'Etat doit alors justifier une solution non dénuée d'ambiguïté. En effet, il impose au juge des comptes de faire un contrôle de légalité tout en refusant de reconnaître qu'il s'agit d'un tel contrôle, et donc tout en refusant qu'il puisse exister des exceptions à l'interdiction de principe. Il confirme alors de façon toute relative les décisions prises par la Cour des comptes.

Deux hypothèses illustrent le raisonnement parfois complexe adopté par le Conseil d'Etat. D'une part, dans le cadre de la vérification de l'exactitude des calculs de liquidation, le juge de cassation autorise le comptable public, et donc le juge des comptes, à confronter le contenu d'un acte administratif pièce justificative à un texte de nature générale et impersonnelle. En cas de contradiction entre les deux, il l'autorise à faire prévaloir ce dernier sur le premier. Autrement dit, il autorise un contrôle du contenu même de l'acte considéré, soit un contrôle de l'erreur de droit. Le Conseil d'Etat fonde ici sa décision sur la notion d'acte administratif « transparent »[1113]. En d'autres termes, le juge des comptes doit faire abstraction de cet acte et il peut donc l'écarter en tant qu'un acte administratif illégal à

[1113] Conclusions du Commissaire du Gouvernement **Mattias GUYOMAR** sur CE, 8 juillet 2005, Basserie et Caffart, comptables de la commune d'Arras, n° 263254.

condition de ne pas indiquer que le fondement de sa décision est une illégalité. En cela, la solution adoptée par le juge de cassation ne constitue qu'une adaptation au principe d'interdiction (section 1).

D'autre part, à l'occasion du contrôle de l'acte de nomination du comptable public par le juge des comptes, le Conseil d'Etat reconnaît à ce dernier la compétence pour relever l'éventuelle inexistence de cet acte. L'inexistence juridique se définit comme le fait pour un acte administratif d'être entaché d'une illégalité particulièrement grave, et se trouve alors qualifié par le juge administratif de « nul et non avenu » [1114]. Autrement dit, tout en réaffirmant que le contrôle de légalité des actes administratifs n'est pas de la compétence du juge des comptes, il permet cependant à celui-ci de contrôler les illégalités d'une exceptionnelle gravité. La position du Conseil d'Etat constitue dès lors une véritable exception au principe d'interdiction (section 2).

[1114] Conseil d'Etat, Ass., 31 mai 1957, Rosan Girard, *GAJA*, n° 82, p. 534 ; et pour un acte pris à l'égard d'un fonctionnaire ayant atteint la limite d'âge : Conseil d'Etat, 3 février 1956, de Fontbonne, *Rec*., p. 45. L'inexistence peut être matérielle : dans cette hypothèse, il s'agit d'un acte qui n'a jamais été pris (Conseil d'Etat, 9 mai 1990, Commune de Lavaur c/ Lozar, *Rec*., p. 115).

SECTION 1 – LE RECOURS A LA NOTION D'ACTE ADMINISTRATIF « TRANSPARENT » : UNE ADAPTATION DU PRINCIPE D'INTERDICTION

Comme le souligne M. CRUCIS, en matière de vérification des calculs de liquidation, « se trouve la brèche apparemment béante permettant au comptable, sinon à son juge, d'accéder au contrôle de légalité »[1115]. Le juge des comptes pourrait donc légitimement se laisser tenter à contrôler la légalité d'un acte administratif sous couvert des vérifications tenant à l'exactitude des calculs de liquidation.

Le principe qui fait interdiction au juge des comptes de se faire juge de la légalité est cependant fermement maintenu : la décision de la personne publique fixant la liquidation, même si elle est illégale, prévaut en principe sur toute norme générale et impersonnelle (§1).

Ce postulat a néanmoins subi un aménagement pour l'application du taux de TVA. Le juge de cassation a fait prévaloir les dispositions législatives fixant ce taux sur les stipulations contractuelles qui sont alors considérées comme « transparentes » (§2). De cette façon, le juge des comptes peut désormais écarter un acte administratif prévoyant un taux de TVA incompatible avec ce qui est prévu dans la loi.

§1 – Le principe : la prévalence de la décision de la personne publique fixant les règles de la liquidation sur toute norme générale et impersonnelle

L'interdiction de juger la légalité des actes administratifs qui s'impose au juge des comptes a pour conséquence qu'un acte administratif peut faire office de pièce justificative régulière même s'il est contraire aux dispositions d'une norme générale et impersonnelle. Par conséquent, le comptable public doit prendre en considération toute manifestation de volonté de la personne publique tendant à contredire la règle applicable (A). En principe, il ne doit donc être tenu compte de la règle générale et impersonnelle que dans l'hypothèse où celle-ci est visée par l'acte considéré (B).

A – La recherche de la manifestation de volonté exprimée par la personne publique

Le juge de cassation considère que si un acte administratif fixant les modalités des calculs de la liquidation s'interpose entre le comptable public et une norme générale et

impersonnelle relative à ces dernières, le comptable public doit ignorer le contenu de norme, et appliquer l'acte administratif (1). Le comptable public doit dès lors s'assurer de la volonté exprimée par la personne publique en la matière (2)

1 – La prévalence de l'acte administratif interposé entre le comptable public et la norme générale et impersonnelle

Comme l'a exposé le Commissaire du Gouvernement, Ronny Abraham, le comptable public ne peut faire respecter les textes que si aucun acte administratif, unilatéral ou contractuel, ne « s'interpose entre le comptable et la règle »[1116]. Ceci explique alors qu'un comptable public ne puisse refuser le paiement du traitement d'un fonctionnaire au motif que l'arrêté municipal organisant les modalités de calcul de ce traitement prévoyait l'application d'un indice supérieur à celui imposé par un arrêté ministériel[1117]. Il y a bien un acte administratif (l'arrêté municipal) entre la dépense et la règle (l'arrêté ministériel).

Le Parquet près la Cour des Comptes s'est d'ailleurs clairement exprimé sur ce point dans le cadre d'une affaire touchant à la liquidation de primes : « s'il est exact que la liquidation des primes contrevient à l'article R. 811-100 du code rural, cette liquidation aurait pu être contestée par le comptable si elle était seulement apparue sur le mandat de paiement ou une décision attributive de l'ordonnateur ; qu'elle aurait aussi pu être contestée si elle n'avait pas été conforme aux délibérations du conseil général : mais qu'il ressort clairement des réponses du comptable que *la liquidation des mandats résulte de celle retenue par lesdites délibérations du conseil général, actes exécutoires de l'autorité délibérante qu'il n'appartient pas au comptable d'écarter à raison de leur contenu, quand bien même celui-ci comporterait un mode de calcul irrégulier des primes d'intéressement* : considérons en effet que le fait que l'irrégularité interne de la délibération porte sur le mode de calcul, rapproché de l'obligation qu'a le comptable de vérifier l'exactitude de la liquidation du paiement (…) ne suffit pas à autoriser celui-ci à apprécier le bien-fondé du mode de calcul retenu par la délibération (…) »[1118].

[1115] **CRUCIS (H.M.)**, « Le contrôle de la régularité financière », *RFDA*, 1992, p. 735.
[1116] Conclusions sur Conseil d'Etat, 19 juin 1991, Ville d'Annecy c/ M. Dussolier, *AJDA* 1992, p. 152.
[1117] Conseil d'Etat, 5 février 1971, Sieur Balme, précité ; et dans le même sens Conseil d'Etat, 8 juillet 1974, Ministre de l'économie et des finances c/ Sieurs Méry, Florence et Brevard, *Rec*., p. 405.
[1118] Conclusions du Parquet sur Cour des Comptes, 7 juin 2001, Institut national agronomique Paris-Grignon, *Rev. Trésor* 2002, p. 375.

En s'interposant entre le comptable public et la norme générale et impersonnelle, l'acte administratif fait donc obstacle à l'application des termes de celle-ci. Le comptable public ne peut alors ignorer la volonté exprimée par la personne publique au travers des actes qu'elle adopte.

2 – La vérification de la volonté exprimée par la personne publique quant à la détermination des modalités de calcul de la liquidation

En vertu du principe selon lequel le comptable public ne peut se faire juge de la légalité, si un acte administratif exécutoire fixe les modalités de la liquidation, ce dernier ne pourra être remis en cause au motif qu'il est contraire à un texte supérieur dans la hiérarchie des normes juridiques. Ainsi, l'ensemble des éléments qui sont contrôlés par le comptable public à l'occasion de la vérification de l'exactitude des calculs de liquidation (plafond de la dépense, taux applicables, applicabilité de la règle à la dépense considérée…) le seront, dans cette hypothèse, non plus par rapport à une loi ou un règlement, mais par rapport à la décision de la personne publique par laquelle celle-ci a exprimé sa volonté.

C'est ainsi que la Cour des Comptes recherchera si, dans un contrat à l'origine d'une dépense, il a été prévu des missions supplémentaires qui pourraient expliquer que le comptable ait appliqué un taux supérieur au taux réglementaire. Le juge recherche donc dans l'acte administratif manifestant la volonté de la personne publique ce qui pourrait justifier une dérogation aux textes réglementaires[1119]. Ou encore, la Cour mettra en débet le comptable public d'un centre hospitalier qui a cru, à tort, pouvoir payer une indemnité en dehors des limites fixées par les textes, alors que le conseil d'administration « n'avait pas entendu, par sa délibération, déroger aux textes ». *A contrario,* le juge des comptes considèrerait alors que le comptable public aurait dû appliquer une délibération pourtant expressément contraire à la réglementation[1120].

[1119] Cour des Comptes, 17 octobre 1984, Université de Paris IV, *Rec. Cour des comptes,* p. 103.

[1120] Cour des Comptes, 12 octobre 1994, CHS de Brienne-le-Château, *Rec. Cour des comptes,* p. 97 ; dans le même sens et plus explicite encore : CRC Midi-Pyrénées, 17 février 2000, Commune de Tarbes, *RFDA* 2001, p. 1110 : le conseil municipal ayant décidé de faire dérogation au décret fixant le montant d'une indemnité, il n'appartenait pas au comptable public de s'opposer à l'application d'un arrêté municipal, dès lors que celui-ci respectait le plafond prévu par la délibération.

Les contrôles que le comptable public doit opérer nécessitent parfois de sa part qu'il interprète les actes administratifs faisant office de pièces justificatives au regard des textes applicables, et ce afin de déterminer la volonté de la personne publique. Celle-ci peut, en effet, déroger aux normes générales et impersonnelles fixant les modalités de liquidation d'une dépense ou d'une recette. Elle doit, pour ce faire, prévoir cette dérogation, de façon expresse ou implicite, dans un acte administratif pièce justificative. A charge alors pour le comptable public et pour le juge des comptes de s'assurer de la correcte application des termes de ce dernier.

Il semblerait que le comptable public doive aller jusqu'à examiner l'ensemble des pièces du dossier pour s'assurer de l'intention de la personne publique quant à la position adoptée par celle-ci face aux textes. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé « qu'il ne ressort[ait] pas des pièces du dossier… que, lors de la passation du marché en cause, la commune intention des parties ait été d'écarter l'application des dispositions précitées de l'article 348 du code des marchés publics… »[1121].

Quand un acte administratif s'interpose entre le comptable public et la norme générale et impersonnelle, ce sont les termes de cet acte prévoyant les conditions de la liquidation qui doivent être en principe appliqués. Ils prévalent donc sur cette dernière.

La norme générale et impersonnelle fixant les règles de la liquidation ne sera appliquée que dans le cas où elle se trouve visée par la pièce justificative.

B– L'application de la norme générale et impersonnelle à condition d'être visée par l'acte administratif pièce justificative

Les pièces justificatives doivent prévoir les modalités de calcul de la liquidation. En matière de vérification des calculs de liquidation, les bases de la liquidation doivent ainsi être clairement arrêtées. Lorsque le montant de la dépense n'est pas déterminé dans les pièces de façon chiffrée, le comptable public ne sera pas en mesure d'effectuer les calculs nécessaires à la vérification de la liquidation. Ainsi en est-il de bons de commandes qui ne mentionnent ni la nature de la commande, ni les quantités commandées[1122], d'un mandat accompagné d'une facture qui ne fait référence qu'à un prix forfaitaire mais n'indique pas les prix unitaires et les

[1121] Conseil d'Etat, 19 juin 1991, Ville d'Annecy c/ M. Dussolier, *AJDA* 1992, p. 153.
[1122] CRC Bourgogne, 5 décembre 2002, Commune de Bourbon-Lancy, *RFDA*, 2004, p. 822.

quantités de produits commandés[1123], ou encore d'une décision octroyant une prime et omettant de préciser le décompte individuel comportant les éléments relatifs à l'assiette, la liquidation et le montant de cette prime[1124].

Les modalités de calcul de la liquidation peuvent être prévues de deux façons possibles : soit que la personne publique prévoit ses propres règles, soit que les pièces fassent référence à des normes générales et impersonnelles. Dans cette dernière hypothèse, le comptable public appliquera donc celles-ci dans la mesure où elles sont visées par l'acte adopté par la personne publique. La référence pourra être expresse (1) ou implicite (2).

1 – Une référence expresse à la norme générale et impersonnelle dans une pièce justificative

La référence à une norme générale et impersonnelle dans un acte administratif pièce justificative peut être expresse.

Ainsi, l'agent comptable d'une communauté de communes a été mis en débet pour avoir versé des primes informatiques à des agents en l'absence de pièces justificatives suffisantes. En effet, la délibération sur laquelle s'était fondé le comptable public à l'occasion du paiement faisait référence à un texte réglementaire qui interdisait l'octroi de ces primes à des agents non affectés à un service de traitement de l'information. En cela, la Cour faisait donc obligation au comptable public d'interpréter la portée de la délibération, pièce justificative, en fonction des dispositions textuelles visées par cette dernière[1125].

Lorsque des dispositions générales et impersonnelles sont expressément visées dans une pièce justificative, ils deviennent un élément de celle-ci. En tant que tel, elles doivent alors être appliquées par le comptable public. La tâche de ce dernier peut se compliquer lorsque la référence à la réglementation applicable n'est qu'implicite.

[1123] Cour des comptes, 5 décembre 2001, M. Dejean, TPG de la Côte-d'Or, *Rec. Cour des comptes*, p. 100.
[1124] CRC Nord-Pas-de-Calais, 8 juillet 1992 et 6 janvier 1993, Commune de Courcelle-lès-Lens, précité ; Cour des comptes, 2 mai 1996, MM. Gauthier et Chincholle, comptables de la commune de Royat, précité.
[1125] Cour des comptes, 15 mai 2003, M. Aubry, comptable de la communauté de communes du pays de Laval, *Rec. Cour des comptes*, p. 29.

2 – Une référence implicite à la norme générale et impersonnelle dans une pièce justificative

La référence à la règle applicable dans les pièces justificatives peut aussi être implicite. Ainsi, le Conseil d'Etat a confirmé le débet prononcé par la Cour des comptes à l'encontre d'un comptable public qui avait payé des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à des agents. Ceux-ci étant logés, ils n'y avaient pas droit. La délibération créant les primes faisait en effet implicitement référence à un décret qui interdisait cette pratique. Le juge de cassation devait alors préciser qu'il appartenait aux comptables publics « d'interpréter conformément aux lois et règlements en vigueur les actes administratifs » qui sont à l'origine de la créance[1126].

En matière contractuelle, la Cour des comptes a jugé qu'il revenait également au comptable public d'interpréter les stipulations d'un contrat afin de déterminer les règles applicables aux calculs de liquidation. En l'espèce, un contrat d'ingénierie avait été conclu entre une commune et un architecte sans engagement sur un coût d'objectif. Le comptable public n'avait cependant pas opéré la réduction d'honoraires prescrite dans un tel cas par la réglementation. Or, le contrat prévoyait le montant précis des marchés de travaux, et une telle prévision devait être interprétée comme excluant un engagement sur un coût d'objectif[1127].

Ainsi exposé, il apparaît que l'acte administratif pièce justificative doit prévaloir sur toute norme générale et impersonnelle, sauf à ce que la personne publique ait manifesté, expressément ou implicitement, sa volonté d'appliquer cette dernière. Néanmoins, le Conseil d'Etat considère désormais que, pour le calcul de la TVA, les taux prévus par la loi priment sur toute disposition prévue par les décisions de la personne publique. L'acte administratif adopté par la personne publique, s'il est contraire à ce qui est prévu par la législation, ne peut plus faire écran, et doit donc être considéré comme « transparent ».

[1126] Conseil d'Etat, 8 décembre 2000, Mme Kammerer, comptable de la commune de Villers-lès-Nancy, *Rec.*, p. 597, confirmant Cour des comptes, 7 avril 1999, Mme Kammerer, comptable de la commune de Villers-lès-Nancy, *Rec. Cour des comptes*, p. 34.

[1127] Cour des comptes, 5 novembre 1992, M. Brun, comptable de la commune de Villenave-d'Ornon, *Rec. Cour des comptes*, p. 113.

§2 – L'exception : l'acte administratif « transparent » en matière de calcul de TVA

Face à une pièce justificative prévoyant un taux de TVA non conforme aux dispositions législatives, un comptable public avait fait prévaloir les termes de l'acte administratif au détriment de la loi. En cela, il faisait application de la jurisprudence classique selon laquelle un acte administratif, même illégal, prime sur une norme générale et impersonnelle (A).

Le juge de cassation devait néanmoins considérer que le comptable public, en l'espèce, aurait dû faire application du taux de TVA prévu par la législation, et donc considérer que l'acte administratif était « transparent ». Le Conseil d'Etat faisait ainsi évoluer sa jurisprudence classique (B). Il autorisait, de cette façon, le comptable public et le juge des comptes à faire prévaloir une norme générale et impersonnelle sur un acte administratif, autrement dit à écarter celui-ci parce que contraire à cette dernière.

A – L'application de la jurisprudence classique par le comptable public à l'occasion du calcul de la TVA applicable

Les règles relatives au calcul de la TVA applicable à une dépense doivent être scrupuleusement vérifiées par le comptable public (1). A cette occasion, le comptable public de la commune d'Arras a fait application de la jurisprudence classique selon laquelle les termes des pièces justificatives doivent prévaloir sur toute norme générale et impersonnelle (2).

1 – Un contrôle scrupuleux des règles relatives au calcul de la TVA opéré par le comptable public

L'application des règles relatives à la TVA fait partie des vérifications que le comptable public doit mettre en œuvre lors du contrôle de l'exactitude des calculs de liquidation d'une dépense.

Le comptable public doit par exemple s'assurer que l'organisme qui facture la TVA y est effectivement assujetti[1128], que la TVA était bien due, ce qui est exclu si le contrat à

[1128] CRC Poitou-Charentes, 7 novembre 1989, M. Bourdial, receveur du Syndicat intercommunal d'aménagement du plan d'eau de Saint-Yrieix, *Rec. Cour des comptes,* p. 159 : la prestation fournie par une

l'origine du paiement ne le prévoit pas expressément[1129], mais ce qui est par contre le cas si le plafond du chiffre d'affaires au-delà duquel la TVA est due par une personne publique est dépassé[1130]. Le comptable public devra encore refuser le paiement d'une dépense dans le cas où le taux appliqué est supérieur au taux légalement applicable[1131].

Le comptable public doit donc faire une application scrupuleuse des règles applicables en matière de calcul de TVA.

Cependant, qu'advient-il lorsque la personne publique fixe, dans une décision exécutoire, un taux de TVA applicable à la dépense contraire à celui prévu par la loi ? Dans une telle hypothèse, des comptables publics ont décidé d'appliquer la jurisprudence classique. Ils ont donc fait prévaloir la décision de la personne publique sur les termes de la loi.

2 – L'application du principe faisant prévaloir la pièce justificative sur les normes générales et impersonnelles prévoyant les règles de calcul de la TVA

Au regard de la jurisprudence classique, la vérification de l'exactitude des calculs de liquidation oblige le comptable public à s'assurer du respect des textes, sauf si un acte administratif issu de la personne publique décisionnaire venait s'interposer. En toute logique, les comptables publics devraient dès lors choisir d'appliquer le taux de TVA prévu dans ladite décision plutôt que celui inscrit au code général des impôts. Il y a bel et bien, en l'espèce, un acte administratif, qui fait en quelque sorte écran entre la dépense et la règle législative.

Cette solution s'inscrirait ainsi dans la ligne de la jurisprudence du juge des comptes en la matière, et plus particulièrement dans celle de l'arrêt du Conseil d'Etat du 19 juin 1991, « Ville d'Annecy c/ M. Dussolier » précédemment cité.

---

collectivité locale à une autre n'est pas soumise à la TVA si le service dans lequel elle a été effectuée n'y est pas soumis.

[1129] CRC PACA, 13 août 1990, Commune de Draguignan, *Rec. Cour des comptes,* p. 127 : un prix stipulé dans une lettre de commande sans mention de la TVA doit être, sauf stipulation expresse contraire, considéré comme incluant celle-ci.

[1130] Lettre du président n° 20462, Directeur d'une école, 15 octobre 1998, *Rec. Cour des comptes,* p. 235.

[1131] Cour des Comptes, 5 mai 1988, Commune de Garges les Gonesses, *Rec. Cour des comptes,* p. 62 : mise en débet du comptable pour l'application d'un taux de TVA normal alors que le code général des impôts prévoyait un taux réduit dans le cas d'une fourniture de végétaux en dehors de travaux d'entreprise ; idem Cour des Comptes, 24 novembre 2004, Chambre départementale d'agriculture de la Manche, *arrêt n°* 41057 ; CRC Bretagne, 3 novembre 1992, M. Legoff, comptable de la commune de Saint-Malo, *Rec. Cour des comptes,* p. 112 : mise en débet du comptable pour avoir payé en appliquant un taux de TVA normal alors que le code général des impôts prévoyait l'application d'un taux réduit pour toute prestation sur le réseau d'assainissement.

C'est pour cette raison que les comptables publics successifs de la ville d'Arras avaient estimé que, sauf à se faire juges de la légalité d'un acte administratif, ils devaient faire prévaloir les clauses d'un contrat sur les dispositions du code général des impôts. Ils avaient de cette façon appliqué, pour le paiement de factures relatives à l'impression du journal d'information municipale de la ville, un taux de TVA prévu contractuellement entre la commune et l'entreprise considérée, sans tenir compte du taux réduit prévu pour de telles prestations en vertu des dispositions du code général des impôts.

Pour autant, la Chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais avait mis en débet les comptables successifs de la ville d'Arras. Selon elle, ces derniers « s'étaient abstenus de procéder au contrôle de l'exactitude des calculs de liquidation qui leur incombait au regard du B de l'article 12 et de l'article 13 du décret du 29 décembre 1962 ».

La Cour des Comptes avait, par un arrêt du 11 septembre 2003[1132], confirmé en appel le débet prononcé par la Chambre. Elle devait cependant substituer au motif retenu en première instance celui tiré de ce que les comptables auraient « omis de procéder au contrôle de régularité des dépenses litigieuses *au regard des dispositions du code général des impôts* ». En cela, elle mettait à leur charge l'obligation de vérifier la compatibilité du contrat à l'origine de la dépense avec la loi, et elle remettait dès lors en cause la jurisprudence classique.

Le Conseil d'Etat, en tant que juge de cassation dans cette espèce, confirma le débet. Par cette confirmation, il participait donc de l'évolution de la jurisprudence classique.

B – Une évolution de la jurisprudence classique confirmée par le Conseil d'Etat : la prévalence d'une norme générale et impersonnelle sur une pièce justificative

Saisi d'un pourvoi en cassation par le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie contre l'arrêt de la Cour des comptes précité, le Conseil d'Etat devait confirmer au fond la décision rendue par la juridiction financière, à savoir la mise en débet des comptables publics successifs. Mais tout comme la Cour des comptes avait opéré une substitution de motifs par rapport à ceux invoqués par le la Chambre régionale des comptes, le Conseil d'Etat

[1132] Cour des Comptes, 11 septembre 2003, Commune d'Arras, *Rec. Cour des comptes*, p. 59, *Rev. Trésor* 2004, p. 709.

motiva sa décision conformément à ce qu'avait jugé la Chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais[1133]. Il refusait ainsi de fonder le rejet de la pièce justificative sur son illégalité (1). En cela, le juge de cassation confirme la position défendue par le Commissaire du Gouvernement, position motivée par la notion d'acte administratif « transparent » (2).

1 – Le refus de fonder le rejet de la pièce justificative sur son illégalité

Le Conseil d'Etat jugea qu'il appartenait aux comptables publics « de contrôler l'exactitude de l'ensemble des calculs de liquidation et, à ce titre, le choix du taux de taxe sur la valeur ajoutée applicable à la dépense, *que ce taux ait ou non été prévu par le contrat sur le fondement duquel la dépense a été engagée* ». La Haute juridiction considérait, par conséquent, que l'acte administratif pièce justificative pouvait être écarté au profit de la législation.

Le Conseil d'Etat estima néanmoins qu'en motivant son arrêt comme la Cour des comptes l'avait fait[1134], cette dernière avait « mis à la charge des intéressés [les comptables publics successifs] une obligation de contrôle de la légalité de l'acte administratif à l'origine des dépenses [en l'espèce, un contrat] (…) ». Or ce contrôle devait demeurer interdit aux comptables publics.

L'arrêt rendu en l'espèce par le juge de cassation n'était donc pas dépourvu d'une certaine ambiguïté. Le Conseil d'Etat refusait la motivation de l'arrêt de la Cour des comptes comme imposant au comptable public un contrôle de légalité. Mais, dans la mesure où le juge de cassation autorisait le comptable public à faire prévaloir la loi sur le contenu d'un contrat servant de pièce justificative, n'obligeait-il pas le comptable public à effectuer un tel contrôle ? Le raisonnement du Conseil d'Etat ne peut dès lors être compris qu'au regard des conclusions du Commissaire du Gouvernement Mattias GUYOMAR[1135]. Celui-ci y développe l'idée selon laquelle, dans cette hypothèse précise relative à la fixation du taux de TVA, l'acte administratif servant de pièce justificative doit être considéré comme « Transparent ».

[1133] Conseil d'Etat, 8 juillet 2005, Basserie et Caffart, comptables de la commune d'Arras, *Rec*., p. 327, note **KUREK (A.)**, «Le comptable public n'a plus l'obligation d'appliquer les actes administratifs exécutoires », *Rev. Trésor*, juin 2006, p. 338. .

[1134] Elle jugea que les comptables avaient « omis de procéder au contrôle de régularité des dépenses litigieuses *au regard des dispositions du code général des impôts* ».

[1135] Conclusions du Commissaire du Gouvernement **Mattias GUYOMAR** sur Consel d'Etat, 8 juillet 2005, Basserie et Caffart, comptables de la commune d'Arras, précitées.

2 –La prévalence de la norme générale et impersonnelle fondée sur la « transparence » de la pièce justificative

Dans l'espèce « Commune d'Arras », le Commissaire du Gouvernement Mattias GUYOMAR invitait les comptables publics à considérer comme « transparent » l'acte administratif (en l'espèce le contrat) prévoyant un taux de TVA différent de celui voté par le législateur. Il s'agissait donc pour le juge des comptes d'engager la responsabilité des comptables publics non pas du fait d'une contradiction entre la décision de la personne publique et la loi, mais parce que la mention du taux de TVA dans le contrat était « dépourvue de toute portée »[1136].

De cette façon, si la question pouvait se résoudre en une question de compétence des auteurs de l'acte administratif, puisque la fixation du taux de TVA relevait de la compétence exclusive du législateur[1137], une telle interprétation de l'espèce devait être écartée. Malgré les apparences, le Conseil d'Etat ne modifie donc pas ici sa position quant aux rapports que le comptable public doit entretenir avec le contrôle de légalité : celui-ci lui reste interdit. Il n'en demeure pas moins que le raisonnement suivi ne facilite guère la tâche du comptable public et du juge des comptes qui doivent alors s'assurer qu'un acte n'est pas « transparent » avant de l'accueillir comme pièce justificative du paiement. Il s'agit donc de vérifier qu'il n'est pas dépourvu de toute portée, et ce tout en n'en contrôlant pas la légalité.

Alors que le Conseil d'Etat rappelle régulièrement le principe selon lequel le juge des comptes ne peut se faire juge de la légalité des actes administratifs, la difficulté de maintenir ce principe oblige néanmoins le juge de cassation à initier certaines adaptations. Ainsi en est-il en matière de vérification des calculs de liquidation, et en particulier pour le calcul des montants de la TVA applicable. La jurisprudence classique voudrait que tout acte administratif prévoyant le taux de la TVA prévale sur ce qui peut être inscrit en la matière dans la loi. Or, depuis cet arrêt de 2005, le Conseil d'Etat a jugé que, dans ce cadre, les termes de la loi devaient primer sur le contenu des actes administratifs pièces justificatives. En cela,

---

[1136] *Ibidem*.

[1137] Conclusions du Parquet près la Cour sur Cour des Comptes, 11 septembre 2003, Commune d'Arras, *Rec. Cour des comptes*, p. 62 : « la fixation des taux de TVA appartient à l'Etat et ne saurait donc être réglée par des stipulations contractuelles liant une collectivité locale et une entreprise (…) [il s'agirait alors] d'une illégalité externe touchant à la compétence des auteurs de l'acte ».

mais sans vouloir le reconnaître, il oblige donc le comptable public et le juge des comptes à s'assurer de la conformité de ces derniers avec des dispositions générales et impersonnelles.

Le Conseil d'Etat porte encore atteinte au principe d'interdiction en considérant qu'il revient au juge des comptes de remettre en cause le titre légal d'un comptable public lorsque cet acte de nomination est entaché d'une illégalité d'une telle gravité qu'il doit être frappé d'inexistence. En cela, il pose ici non plus une simple adaptation, mais une véritable exception au principe d'interdiction.

SECTION 2 – LE RECOURS A LA NOTION D'ACTE ADMINISTRATIF « INEXISTANT » : UNE EXCEPTION AU PRINCIPE D'INTERDICTION

L'acte administratif inexistant est l'acte entaché d'une illégalité d'une gravité exceptionnelle. Cet acte n'est donc pas uniquement susceptible d'être annulé, mais il doit être considéré comme nul et non avenu.

Le Conseil d'Etat a reconnu que le juge des comptes était compétent pour effectuer ce contrôle sur l'acte de nomination du comptable public. Par conséquent, le juge des comptes est ici autorisé, par le Conseil d'Etat, à contrôler la légalité d'un acte administratif, au mépris du principe selon lequel il ne peut se faire juge de la légalité. Le juge de cassation considère donc que le juge financier peut rejeter un compte dans l'hypothèse où cette inexistence est mise en évidence. Le contrôle de l'inexistence d'un acte administratif apparaît dès lors comme une exception à ce principe.

L'entrée en fonction d'un comptable public se décompose en différentes étapes décrites aux articles 16 et 17 du RGCP. L'agent fait tout d'abord l'objet d'une nomination « par le ministre des finances ou avec son agrément », nomination qui doit être publiée. Le comptable public doit ensuite constituer des garanties et prêter serment. Il est enfin accrédité, avant d'être installé dans son poste, auprès de l'ordonnateur et, le cas échéant, des autres comptables publics avec lesquels il est en relation. Ces différentes phases sont contrôlées par le juge financier[1138].

[1138] Pour l'irrespect de la chronologie de la procédure d'entrée en fonction d'un comptable public telle que prévue par les textes : par exemple, le Parquet près la Cour a dénoncé le fait qu'une remise de service soit antérieure à la nomination officielle, alors que le juge des comptes considère que le point de départ de la responsabilité d'un comptable public débute à la date de remise de service (Lettre du Procureur général n° 7321, 19 février 1998, Direction de la comptabilité publique, *Rec. Cour des comptes*, P. 172), ou encore que la prestation de serment et la constitution de garanties n'avaient pas eu lieu avant l'entrée en fonction des comptables (Lettre du Procureur général n° 14, 11 janvier 1990, Ministre délégué, chargé du budget, *Rec. Cour des comptes*, p. 145).
Pour l'absence d'une étape pourtant en principe nécessaire à l'entrée en fonction d'un comptable public. Par exemple, l'absence de prestation de serment alors que le comptable public exerce ses activités (Cour des comptes, 25 mai 2000, Galarza, lycée Boutet de Monvel à Lunéville, *Droit administratif*, 2001, n° 93, avec les conclusions du Parquet près la Cour ; voir également Cour des comptes, 29 novembre 2001, Association syndicale autorisée du canal d'irrigation de la vallée de baux, *Rec. Cour des comptes*, p. 93).
Pour la procédure à suivre à l'occasion de la de mise en œuvre du cautionnement. Par exemple, le recouvrement des sommes dues par le comptable public mis en débet se fera par notification à l'organisme de cautionnement auquel le comptable public est inscrit pour constituer sa garantie financière et l'organisme de cautionnement sera ensuite subrogé dans les droit des personnes publiques qu'il a remboursées : le comptable public n'obtiendra alors quitus que dans le cas où il aura remboursé l'organisme de cautionnement (Cour des comptes, 27 octobre 1938, Commune de Caudry, *Rec. Cour des comptes*, p. 50).
Pour les formes attachées à l'installation du comptable public. Par exemple, l'absence de procès-verbal constatant la remise de service et l'absence des pièces qui auraient dû y être jointes font obstacle à l'engagement de la responsabilité du comptable nouvellement nommé sur une situation qui ne lui a pas été transmise

En tant qu'il constitue le titre légal dont le comptable public doit disposer au moment des opérations de recettes et de dépenses, l'acte de nomination fait donc l'objet d'un contrôle exigeant de la part du juge des comptes (§1)[1139]. L'évolution de ce contrôle vers un contrôle de l'existence de l'acte de nomination s'y inscrit donc logiquement (§2).

§1 – Un contrôle exigeant de l'acte de nomination du comptable public assuré par le juge des comptes

L'un des premiers éléments que le juge des comptes doit contrôler consiste à vérifier que le manutenteur des deniers publics détient effectivement un titre légal. Ce titre doit donner compétence pour assurer les opérations de recettes et de dépenses inscrites au compte qu'il produit. Le juge des comptes vérifiera donc que l'acte de nomination est applicable aux opérations considérées (A). Il s'assurera de plus de la régularité du titre légal (B).

A – La vérification de l'applicabilité de l'acte de nomination aux opérations comptables

Il revient au juge des comptes de déterminer l'étendue du contrôle comptable que le titre légal autorise à effectuer (1). Toute opération faite en dehors de cette autorisation devra donc être rejetée du compte considéré. De plus, l'acte de nomination du comptable public ne sera applicable aux opérations inscrites au compte que dans la mesure où cet acte n'a pas été annulé par le juge administratif. Le juge des comptes tirera purement et simplement toutes les conséquences qui découlent de l'effet rétroactif d'une annulation de l'acte de nomination par le juge administratif. Toutes les opérations de dépenses et de recettes réalisées par le comptable public seront alors rétroactivement considérées comme irrégulières (2).

---

régulièrement (Cour des comptes, 27 novembre 1992, MM. Pougeon et Miran, comptables du lycée agricole de Meymac, *Rec. Cour des comptes*, p. 119).

[1139] Alors que d'autres irrégularités demeurent parfois sans conséquence pour le comptable public. Par exemple, relativement à la prestation de serment, la Cour des comptes a jugé inutile, comme ayant un caractère purement formel, que celle-ci ait lieu alors que le comptable public était déjà sorti de fonction et parti en retraite (Cour des comptes, 4 février 1999, Lycée polyvalent d'Etat mixte de Saint-Pierre-et-Miquelon, *Rev. Trésor*, 2000, p. 218). De plus, elle ne fait parfois qu'une simple injonction pour l'avenir afin de rappeler que la prestation de serment doit avoir lieu dans un délai raisonnable compatible avec l'installation du comptable dans son poste (Cour des comptes, 22 octobre 1998, Budget annexe des journaux officiels, *Rev. Trésor*, 2007, p. 205) ; la Cour des comptes, par l'intermédiaire de son Premier Président et de son Procureur général, a d'ailleurs proposé à la DGCP de simplifier les modalités de la prestation de serment afin que le comptable n'accomplisse cette formalité qu'une seule fois dans toute sa carrière (Cour des comptes, 15 mars 2001, Ecole centrale des Arts et Manufactures, *Rev. Trésor*, 2002, p. 202), proposition qui devrait être suivie d'effet par la modification du décret

1 – La vérification de l'étendue du contrôle comptable autorisé par le titre légal

Comme le précise le Commissaire du Gouvernement Yann AGUILA dans ses conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 octobre 2005, « Pinguet et autres »[1140], le pouvoir d'interpréter l'acte de nomination est reconnu au juge des comptes. Plus précisément, ce sont les limites que cet acte impose au comptable que le juge des comptes devra analyser.

Celui-ci doit, en effet, vérifier que le comptable public agit effectivement dans le cadre autorisé par le titre en vertu duquel il a été nommé. Le comptable public doit en respecter les limites, au risque de se voir déclaré comptable de fait, de la même façon que le serait tout manutenteur de deniers publics dépourvu de titre légal.

D'une part, le juge des comptes devra contrôler quels sont les deniers publics que le comptable est habilité à manier en vertu du titre légal (1 – 1). D'autre part, l'acte de nomination ne vaudra titre légal que dans la mesure où les opérations exercées par le comptable public sont conformes à ce qui est autorisé par les textes. Le juge financier devra ainsi contrôler que le comptable public ne s'est pas dépouillé de son titre légal en effectuant des opérations irrégulières, et donc en tant que telles insusceptibles d'être couvertes par l'acte de nomination (1 – 2).

1 – 1 – Le contrôle de l'étendue des deniers publics couverts par le titre légal

Un comptable public ne pourra manier de façon régulière des deniers publics dans l'hypothèse où les fonds concernés relèvent d'un poste comptable autre que le sien. Les deniers sont publics, ils relèvent donc de la compétence d'un comptable public. Mais le juge des comptes devra s'assurer que l'acte de nomination donnait effectivement l'autorisation au comptable, dont les comptes font l'objet du contrôle, de manier l'ensemble des fonds repris dans les écritures comptables. Ainsi, la Cour des comptes a-t-elle jugé que l'immixtion, par le

---

n° 2004-208 du 3 mars 2004, *relatif aux modalités de prestation de serment des comptables publics*, JO du 10 mars 2004, p. 4714).

[1140] Conclusions du Commissaire du Gouvernement **Yann AGUILA** sur Conseil d'Etat, 26 octobre 2005, Pinguet et autres, *RFDA*, 2006, p. 403.

comptable public d'un lycée, dans le recouvrement de recettes destinées à l'Etat était constitutive de gestion de fait[1141].

Le comptable public sera également déclaré comptable de fait dans l'hypothèse où l'organisme, au sein duquel le comptable public a été placé, n'a pas été régulièrement créé. En d'autres termes, les deniers publics ne dépendent pas encore de son poste.

Ainsi, la Cour a pu considérer qu'un arrêté préfectoral était insuffisant pour autoriser légalement la création d'un orphelinat départemental. Un acte du Gouvernement était nécessaire pour que l'établissement puisse acquérir une personnalité juridique. L'économe de l'orphelinat avait donc été déclaré comptable de fait pour avoir manié sans titre des deniers départementaux ne pouvant régulièrement apparaître que dans la comptabilité du trésorier payeur général[1142]. Elle a également jugé que la délibération par laquelle un Conseil général avait attribué la personnalité civile et l'autonomie financière à une régie était dépourvue de base légale et que celle-ci n'avait pu être constituée en établissement public. Dès lors, les deniers publics maniés étaient demeurés des deniers départementaux sur lesquels le comptable public n'avait pas compétence. Ce dernier avait donc été constitué comptable de fait[1143]. Dans le même sens, tant que l'arrêté approuvant la création d'un GIP n'a pas été publié au journal officiel de la République française et au recueil des actes administratifs de la Préfecture, ce GIP n'a pas de personnalité morale. Le maniement de deniers publics par son comptable public pourtant dûment nommé est alors constitutif de gestion de fait[1144].

Que le comptable public manie des deniers publics ne dépendant pas de son poste ou qu'il manie des deniers qui ne dépendent pas encore de son poste, la sanction doit être la même. Il sera déclaré comptable de fait par le juge des comptes pour n'avoir pas respecté l'étendue de la compétence prévue dans l'acte de nomination.

Il sera également déclaré comptable de fait si les opérations prises en charge par le comptable public sont irrégulières au regard de la réglementation. Elles ne pourront en effet, pour cette raison, pas être couvertes par le titre légal.

[1141] Cour des comptes, 20 novembre 1997, Lycée Jean Rostand à Roubaix, *Rec. Cour des comptes*, p. 173, conclusions du procureur général, p. 178 ; confirmé par Conseil d'Etat, 4 octobre 2000, Pair et autres, *Rec.*, p. 385 ; voir également Cour des comptes, 7 décembre 2000, Communication du Procureur général, *Rec. Cour des comptes*, p. 233.

[1142] Cour des comptes, 30 juin 1895, Orphelinat Prevost, à Cempuis, *Rec. Cour des comptes*, p. 45.

[1143] Cour des comptes, 7 mai et 20 octobre 1958, Régie départementale des passages d'eau de la Vendée, *Rec. Cour des comptes*, p. 68.

[1144] Cour des comptes, 9 octobre 2002, GIP « Plate-forme pour l'emploi de la Plaine-Saint-Denis », *Rev. Trésor*, 2003, p. 555, conclusions du Ministère public.

1 – 2 – Une limite à la compétence comptable autorisée par le titre légal : les opérations comptables irrégulières

Le comptable patent pourra être déclaré comptable de fait au motif qu'il a agit en dehors des compétences que son titre légal l'autorise à exercer en participant à des opérations irrégulières. Ainsi, le paiement de mandats avec pour objet de détourner les fonds de leur destination légale ne pouvait être couvert par l'acte de nomination du comptable public. « Le comptable public, qui est [ainsi] sorti de son mandat légal, a dépouillé sa qualité de comptable régulier »[1145].

La Cour des comptes a confirmé ultérieurement sa position en jugeant que le comptable public ne pouvait invoquer son titre légal que « s'il est effectivement resté dans la limite des attributions qui lui sont conférées par les textes réglementant ses fonctions »[1146]. Preuve de la sévérité du juge dans ce cadre, le comptable patent de la commune a été déclaré solidairement comptable de fait avec l'ordonnateur, et ce alors que le juge des comptes aurait tout à fait pu, dans cette espèce, ne pas inclure le comptable patent dans la procédure de gestion de fait, et lui enjoindre de justifier du reversement des fonds qui avait été effectué sur la base de mandats fictifs (ce qu'il avait d'ailleurs fait dans son arrêt provisoire[1147]).

Inconfortables pour le comptable patent du fait des risques encourus, ces situations sont de plus injustes. La Cour des comptes, dans l'exercice de sa compétence non juridictionnelle, dénonce ainsi ces pratiques à l'occasion de contrôles sur les établissements publics. Elle souligne que c'est, le plus souvent, l'autorité de tutelle qui a ordonné les opérations irrégulières incluses dans la gestion de fait. La mise en cause d'un comptable patent dans le cadre d'une procédure de gestion de fait apparaît donc ici comme la sanction de l'irrespect des principes de spécialité et d'autonomie des établissements publics. Mais cette sanction ne s'applique pas à ceux qui sont à l'origine du maniement irrégulier. Elle en appelle alors aux autorités ministérielles pour que des solutions soient mises en œuvre afin de rétablir une situation conforme à la légalité[1148].

[1145] Cour des comptes, 12 avril 1949, Bonnell, administrateur de la commune mixte de Guergou, et Cohen – Solal, receveur de ladite commune, *Rec. Cour des comptes*, p. 25, *GAJF* 1997, n° 42.
[1146] Cour des comptes, 2 décembre 1954, Office municipal d'HLM de Huningue, *Rec. Cour des comptes*, p. 53 ; voir aussi Cour des comptes, 16 avril 1959, Commune de Vieillevigne, *Rec. Cour des comptes*, p. 12.
[1147] Voir le commentaire de l'arrêt précité, *GAJF*, 2007, n° 42-6.
[1148] Cour des comptes, 21 novembre 1995, Référé n° 8030, Ministre délégué à la jeunesse et aux sports, *Rec. Cour des comptes*, p. 289.

Le titre légal détenu par un comptable public lui donne compétence pour effectuer des opérations de dépenses et de recettes qui d'une part, concernent des deniers publics déterminés et qui, d'autre part, doivent être régulières au regard des textes. Ainsi, en dépassant l'étendue des compétences prévues, le comptable public prend le risque d'être qualifié de comptable de fait. Le juge des comptes fait preuve d'exigence quant au contrôle du respect du champ d'action du comptable public tel qu'autorisé par l'acte de nomination. Il s'assurera également que le titre légal n'a pas fait l'objet d'une annulation par le juge administratif. Dans une telle hypothèse, toutes les opérations effectuées par le comptable public deviendraient alors rétroactivement caduques. Le juge des comptes fait donc, à cette occasion, preuve d'une grande sévérité à l'égard du comptable public.

2 – Un titre légal annulé par le juge administratif

Le juge des comptes juge que l'acte de nomination d'un comptable public annulé par le juge administratif doit être considéré comme n'ayant jamais existé : le comptable public se trouve dès lors comptable de fait depuis le jour où il a été nommé.

Cette solution adoptée par la Cour des comptes dans un arrêt du 10 décembre 2001[1149] semble d'une logique implacable au regard des règles du contentieux administratif puisqu'un acte administratif annulé est considéré rétroactivement comme n'ayant jamais existé. Dans ces conditions, le comptable n'a donc en fait jamais disposé d'aucun titre légal.

Mais, l'insécurité juridique que cette situation engendre pour le comptable public, qui se croit régulièrement nommé et qui pense par conséquent effectuer ses opérations en toute légalité, avait conduit le Parquet près la Cour à rendre des conclusions plus clémentes à l'égard du comptable concerné[1150]. Ainsi, le Procureur général proposait-il à la Cour de « s'en tenir à une déclaration de gestion de fait portant sur la période qui s'étend de la notification du jugement (…) à la sortie de fonctions » du comptable. Il soulignait qu'il serait en effet « plus délicat d'étendre la même analyse [à savoir l'idée selon laquelle le comptable dont la nomination a été annulé se trouverait dans la même situation, pour la période postérieure à l'annulation, que celle d'un comptable jamais nommé] à la période antérieure à l'annulation,

[1149] Cour des comptes, 10 décembre 2001, Université française du Pacifique, *Rec. Cour des comptes*, p. 106, *AJDA*, 2003, p. 1222.
[1150] Conclusions du procureur général sur l'arrêt précité, *Rec. Cour des comptes*, p. 108.

le comptable ayant bel et bien disposé d'un titre légal au moment où il encaissait les recettes ou payait les dépenses (…) ».

Le Parquet ajoutait de plus qu'un « tel raisonnement créerait une grande insécurité juridique puisqu'il inciterait tout comptable dont la nomination serait attaquée à renoncer à exercer ses fonctions, de peur d'être déclaré gestionnaire de fait, en cas d'annulation ». Il invitait ainsi la Cour à faire application de la théorie du « fonctionnaire de fait » selon laquelle l'annulation d'une décision de nomination « est sans conséquence sur la validité des décisions [que le fonctionnaire] prises antérieurement »[1151]. Le Conseil d'Etat juge en effet qu'un fonctionnaire « irrégulièrement nommé aux fonctions qu'il occupe doit être regardé comme légalement investi desdites fonctions tant que sa nomination n'a pas été annulée »[1152].

En adoptant la solution la plus sévère à l'égard du comptable public, la Cour des comptes fait donc fi de cette théorie élaborée par son juge de cassation, et ce alors même qu'elle se réfère expressément dans son arrêt à « une jurisprudence constante du juge administratif » selon laquelle il résulte que « l'arrêté de nomination de M. Sénat, annulé pour excès de pouvoir, est réputé n'être jamais intervenu »[1153].

Ignorant les dérogations possibles à ce principe, le juge des comptes a peut-être jugé ainsi « dans le silence du tribunal administratif de Papeete »[1154]. Il reviendrait dès lors au juge administratif d'anticiper, au moment de l'annulation de l'acte de nomination, une éventuelle déclaration ultérieure de gestion de fait en précisant que l'annulation ne vaudrait que pour l'avenir. Serait alors évitée une situation particulièrement préjudiciable aux comptables publics.

Il n'en demeure pas moins que la position de la Cour n'est pas des plus arrêtée. Dans une espèce plus récente[1155], malgré l'annulation de l'acte de nomination prononcée par le juge administratif, elle s'est en effet abstenue de déclarer la comptable en tant que comptable de fait. Ce faisant, et sans pour autant revenir sur la jurisprudence « Université du Pacifique », elle refuse néanmoins de faire une application stricte de celle-ci. La Cour des comptes a, en

---

[1151] **CHAPUS (R.)**, *Droit du contentieux administratif*, ouvrage précité, n° 1257.
[1152] Conseil d'Etat Ass., 2 novembre 1923, Association des fonctionnaires de l'administration centrale des Postes et télégraphe et Sieur Bousquié, *Rec*., p. 699 ; Conseil d'Etat, 16 mai 2001, Préfet de police, *Rec*., p. 234.
[1153] Cour des comptes, 10 décembre 2001, Université française du Pacifique, précité, p. 107.
[1154] **GROPER, (N.)**, note sous Cour des comptes, 10 décembre 2001, Université française du Pacifique, précité, *AJDA,* p. 1221.
[1155] Cour des comptes, 29 mai 2006, Institut de France, *Rev. Trésor*, 2007, p. 920.

l'espèce, suivi les conclusions du Procureur général[1156]. Celui-ci proposait d'adapter la position adoptée précédemment par la Cour, en cas d'annulation de l'acte de nomination du comptable, dans le cas où « aucun détournement de fonds imputable au comptable rétroactivement privé de son titre légal n'est à déplorer » et si la personne publique a « rapidement tiré les conséquences du jugement en réintégrant » le comptable précédemment sorti de fonction.

La jurisprudence de la Cour en la matière demande donc dès lors à être encore précisée, mais le juge des comptes « démontre, une fois de plus, qu'[il] est parfaitement capable de retenir une conception très dynamique de son office, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice »[1157].

Le titre légal détenu par le comptable public fait l'objet d'un contrôle exigeant puisque le juge des comptes s'assure de son applicabilité aux opérations de dépenses et de recettes inscrites au compte produit. Cette exigence tient d'une part au fait que le juge financier vérifie l'étendue de l'autorisation donnée au comptable, et d'autre part au fait que le comptable public puisse voir son compte rejeté au motif que l'acte de nomination a été, postérieurement aux opérations, annulé par le juge administratif.

Le juge des comptes s'assurera également de la régularité du titre légal. L'irrégularité de ce dernier sera ainsi susceptible de justifier le rejet des opérations.

B – L'irrégularité du titre légal relevée par le juge des comptes

Il n'est pas ici question de revenir sur l'ensemble des éléments exposés précédemment, et relatifs au contrôle de régularité opéré par le juge des comptes sur les pièces justificatives des opérations comptables. Il convient néanmoins de souligner que le titre détenu par le comptable public ne pourra valoir titre légal que dans la mesure où aucune irrégularité ne peut être relevée à son encontre.

Rares sont cependant les arrêts qui mettent en évidence l'irrégularité du titre légal d'un comptable public. Le plus souvent, c'est l'absence d'irrégularité de l'acte de nomination relevée par le juge des comptes qui est relevée par le juge des comptes. Par exemple, le juge des comptes, sur conclusions conformes du Parquet près la Cour, a jugé que le défaut de

[1156] Conclusions du Procureur général, 19 mai 2006, sur Cour des comptes, 29 mai 2006, Institut de France, précité, *Rev. Trésor*, 2007, p. 921.
[1157] **LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.)**, note sur Cour des comptes, 29 mai 2006, Institut de France, précité, *Rev. Trésor*, 2007, p. 921.

prestation de serment ne faisait pas pour autant du comptable public un comptable de fait puisque *sa nomination avait été régulière*[1158].

Pour trouver des exemples d'irrégularité d'un acte de nomination, il convient de faire le rapprochement avec la jurisprudence abondante relative aux actes de nomination des régisseurs. Celle-ci pourrait être transposable à l'acte de nomination d'un comptable public.

A l'instar du comptable public, le régisseur doit en effet disposer d'un titre légal pour manier des deniers publics (1). Ce titre se devra d'être régulier (2).

1 – L'exigence d'un titre légal accordé au régisseur

L'article 18 du RGCP de 1962 dispose que « des régisseurs peuvent être chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement ou de paiement »[1159]. Ces régisseurs sont placés sous la responsabilité du comptable assignataire[1160] (article 60 III de la loi du 23 février 1963 précitée) et « sont soumis aux règles, obligations et responsabilités des comptables publics » (article 60 X de la loi du 23 février 1963 précitée)[1161].

Sans avoir la qualité de comptable public, les personnes nommées au poste de régisseur sont donc autorisées à effectuer des opérations de recettes et de dépenses qui sont en principe réservées au seul comptable assignataire. Ce sont le plus souvent des agents des services administratifs qui assumeront cette fonction. Le but étant de répondre à des considérations pratiques par la création d'une régie. Certaines dépenses courantes pourront être payées sans que l'intervention du comptable soit nécessaire.

Il s'agit dès lors de simplifier et d'accélérer les procédures de recouvrement et/ou de paiement dont l'exercice ne présente pas, *a priori*, de difficultés particulières, comme par exemple la perception des redevances auprès des usagers telles que des droits d'entrée dans un musée, la location d'embarcation (…)[1162]. Elles donnent aux administrations « les marges nécessaires à la souplesse de fonctionnement »[1163].

[1158] Cour des comptes, 25 mai 2000, Galarza, lycée Boutet de Monvel à Lunéville, *Droit Administratif*, 2001, n° 93.

[1159] Pour l'Etat et les établissements publics nationaux : décret n° 92-681 du 20 juillet 1992 modifié, *relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances des organismes publics*, JO du 22 juillet 1992, p. 9813 ; pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics : articles R 1617-1 à R 1617-18 du CGCT.

[1160] A savoir le comptable pour le compte duquel le régisseur va agir.

[1161] Sur la responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs, voir Décret n° 66-850 du 15 novembre 1966 modifié, *relatif à la responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs*, JO du 19 novembre 1966, p. 10079.

[1162] **MOREAU (D.),** « Le régime des recettes dans les contrats publics », *AJDA*, 2007, p. 1519.

[1163] **BOURRILLON (M.),** « Les régies d'avances et de recettes des organismes publics », *Rev. Trésor*, 1994, p. 30.

Ainsi, lorsque des deniers publics sont maniés par une personne autre qu'un comptable public, cette personne ne sera pas nécessairement déclarée comptable de fait des deniers considérés puisqu'elle peut disposer d'un titre de régisseur pour ce faire.

Le juge financier s'assure donc systématiquement de l'existence effective d'un tel titre. Par exemple, le trésorier d'une commission des fêtes n'avait « justifié de l'existence d'aucun acte l'ayant autorisé à effectuer sous la surveillance et la responsabilité du receveur municipal diverses recettes et dépenses relatives aux fêtes publiques de la ville ». Il n'était donc pas compétent pour encaisser, puis employer les sommes versées par les forains ayant pris part aux fêtes organisées sur le territoire de la commune. La Cour des comptes devait le déclarer comptable de fait[1164].

Le juge financier a eu l'occasion de rappeler, à propos de l'encaissement de recettes destinées à un établissement public national, que « seul un régisseur, nommé conformément aux règles posées par l'article 166 du décret du 29 décembre 1962, [pouvait] encaisser [celles-ci] », et que la procuration donnée à une personne pour effectuer de telles opérations en tant que « mandataire spéciale » ne pouvait valoir titre légal pour manier les deniers en cause[1165].

Pour produire des effets juridiques, l'acte de nomination d'un régisseur doit, de plus, être régulier.

2 – Le contrôle de la régularité du titre légal d'un régisseur

Le juge des comptes va tout d'abord s'assurer que l'acte de nomination est exécutoire. Par exemple, les arrêtés d'un maire portant création d'une régie et nomination du régisseur ne sont pas exécutoires s'ils n'ont pas été transmis au contrôle de légalité et la régie se trouve alors privée d'existence juridique[1166].

[1164] Cour des comptes, 8 avril 1935, Commune de Poissy, *Rec. Cour des comptes*, p. 32. En l'absence d'un tel acte, le juge peut, de plus, par voie extra-juridictionnelle, demander à l'organisme public de régulariser la situation en nommant un régisseur. Par exemple, le recouvrement des redevances aériennes dues par les compagnies exploitant des aéronefs qui utilisent l'aérodrome du Bourget ne peut être légalement effectué par une société prestataire de service assurant l'assistance aéroportuaire de nombreuses compagnies sur cette plate-forme : la Cour demande donc que les mesures nécessaires interviennent et prend acte de l'engagement de l'établissement de désigner un régisseur (Cour des comptes, 16 juillet 1993, Rapport particulier n° 1992-379-1-C, Président de l'établissement, *Rec. Cour des comptes*, p. 212).

[1165] Cour des comptes, 8 octobre 1997, Référé n° 8542, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, *Rec. Cour des comptes*, p. 314.

[1166] CRC Ile-de-France, 9 février 2006, Commune de Bussy-Saint-Georges, *RFDA*, 2007, p. 872 ; voir également CRC Poitou-Charentes, 10 novembre 2005, Régie du port de plaisance de la Rochelle, *RFDA*, 2006, p. 816.

Il va ensuite vérifier la compétence de l'auteur de l'acte. Par exemple, un conseil municipal n'avait pas compétence pour nommer le régisseur d'un établissement thermal : il fallait un arrêté préfectoral sur proposition du maire[1167]. Les textes relatifs aux régies d'avances et de recettes ont depuis lors clairement déterminé que les régisseurs sont nommés par l'ordonnateur de l'organisme concerné, sur agrément du comptable public ou, en ce qui concerne les régies de l'Etat et des établissements publics nationaux, par arrêté préfectoral avec agrément du comptable public, dans l'hypothèse où la régie est créée par arrêté préfectoral[1168].

Enfin, la procédure d'adoption prévue par les textes doit été appliquée. Ainsi, le président d'une association syndicale autorisée n'ayant pas soumis à l'approbation du Préfet la délibération nommant trésorier un entrepreneur travaillant pour le compte de l'association, ce dernier avait donc été déclaré comptable de fait[1169].

Le contrôle de régularité sur l'acte de nomination est également un contrôle comparable à un contrôle de légalité interne. Le juge financier devra ainsi s'assurer qu'aucune incompatibilité de fonctions ne s'applique à la personne nommée au poste de régisseur. En effet, le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable[1170] interdit à un ordonnateur d'être nommé régisseur des recettes et/ou des avances. Le juge des comptes a depuis longtemps sanctionné les pratiques contraires à ce principe en considérant par exemple qu'une délibération municipale autorisant un maire à manier des deniers communaux, même approuvée par le Préfet, était de nul effet[1171]. Et il rappelle régulièrement, dans le cadre de sa fonction non-juridictionnelle, qu'un ordonnateur ne peut être nommé régisseur car une telle pratique rend « illusoires les contrôles que les régisseurs sont tenus d'exercer »[1172].

[1167] Cour des comptes, 27 juin 1911, Commune de Digne, *Rec. Cour des comptes,* p. 30 ; également, un maire n'avait pas compétence pour nommer un préposé à un abattoir en tant que régisseur car il violait alors les dispositions du règlement de l'établissement qui prévoyait une nomination par arrêté préfectoral (Cour des comptes, 26 mars 1908, Commune de Bellac, *Rec. Cour des comptes*, p. 19) ; la délibération du conseil d'administration d'un OPHLM ne pouvait donner titre légal à un huissier pour administrer les biens de l'office et percevoir les sommes réclamées aux locataires (Cour des comptes, 23 décembre 1959, OPHLM de Bondy, *Rec. Cour des comptes*, p. 43).

[1168] Voir l'article 3 du décret n° 92-681 du 20 juillet 1992, *relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances des organismes publics*, précité et l'article R 1617-3 du CGCT.

[1169] Cour des comptes, 7 octobre 1954, Association syndicale de drainage de la Contres, *Rec. Cour des comptes*, p. 50.

[1170] Codifié à l'article 20 du RGCP : « les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles (…) ».

[1171] Cour des comptes, 2 juillet 1914, Commune de Lerm-et-Musset, *Rec. Cour des comptes*, p. 61.

[1172] Cour des comptes, 27 juillet 1989, Lettre du Président n° 3088, Président d'une université, *Rec. Cour des comptes*, p. 252 ; voir également CRC Lorraine, 31 juillet 2000, Communication du Procureur général n° 26636, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, *Rec. Cour des comptes*, p. 195.

Dénoncées également par diverses circulaires[1173], ces pratiques n'ont semble-t-il, pas pour autant cessé. Le juge des comptes, insistant ainsi sur la fréquence de telles irrégularités, en appelle, dans l'hypothèse où l'intérêt de ces dernières le justifierait, à l'adoption de dérogations disposant d'un « fondement juridique adéquat »[1174].

L'acte de nomination du comptable public, en tant qu'il constitue le titre légal autorisant le maniement de deniers publics, fait l'objet d'un contrôle exigeant par le juge des comptes. Aucune opération comptable ne peut être justifiée si les dépenses ou les recettes considérées ne sont pas couvertes par l'étendue de la compétence accordée au comptable public par cet acte. Aucune opération comptable ne peut être justifiée si cet acte est irrégulier.

Le Conseil d'Etat a, de plus, autorisé le juge des comptes à vérifier que l'acte de nomination ne peut être frappé d'inexistence. En cela, il met à la charge du juge financier une obligation de vérifier que le titre légal n'est pas frappé d'une illégalité d'une exceptionnelle gravité.

§2 – Un contrôle par le juge des comptes de l'inexistence de l'acte de nomination du comptable public

C'est le Conseil d'Etat lui-même, en tant que juge de cassation des arrêts de la Cour des comptes, qui a imposé au juge financier de vérifier que l'acte de nomination d'un comptable public n'est pas entaché d'une illégalité d'une telle gravité que cet acte doit être frappé d'inexistence. La Haute juridiction autorise ainsi le juge des comptes à contrôler la légalité du titre légal du comptable public (A).

Cette autorisation n'est cependant pas donnée sans réserve. En effet, le Conseil d'Etat ne reconnaît pas pour autant la compétence du juge des comptes pour juger de la légalité de tout acte administratif. Il semble en effet que seul le caractère particulier de l'acte de nomination justifie, en l'espèce, la position du juge de cassation (B).

[1173] Voir CRC Lorraine, 31 juillet 2000, Communication du Procureur général n° 26636, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, *Rec. Cour des comptes*, p. 196
[1174] *Idem*, p. 197.

A – Un contrôle de légalité de l'acte de nomination du comptable public par le juge des comptes avalisé par le juge de cassation

La question de l'étendue du contrôle du juge des comptes sur l'acte de nomination d'un comptable public a été soulevée à l'occasion du contrôle des comptes d'un agent comptable d'un établissement public de l'Etat. En l'espèce, en l'absence de successeur, le comptable public avait été maintenu en fonction à titre d'intérimaire. Il avait ensuite été nommé par arrêté interministériel alors qu'il avait été admis antérieurement à faire valoir ses droits à la retraite. Il avait alors continué d'exercer ces fonctions jusqu'à la nomination de son successeur, trois ans plus tard.

La Cour des comptes déclara le comptable public gestionnaire de fait pour la période postérieure à sa nomination au motif que la loi[1175] interdit aux fonctionnaires d'être maintenus en fonction au-delà de la limite d'âge de leur emploi[1176]. Cet arrêt a cependant fait l'objet d'un pourvoi en cassation de la part de l'intéressé : ce dernier invoquait l'incompétence du juge des comptes pour contrôler la légalité de l'acte de nomination. Au regard de la jurisprudence classique en la matière, le requérant considérait en toute logique que le juge des comptes, en mettant en évidence l'irrégularité de l'acte de nomination, effectuait un contrôle de conformité de l'arrêté interministériel à une loi. Autrement dit, il faisait un contrôle de légalité de l'acte de nomination.

Néanmoins, et malgré le principe selon lequel le juge des comptes ne peut juger de la légalité des actes administratifs, le Conseil d'Etat a autorisé ce dernier à rejeter le titre légal du comptable public car contraire aux dispositions législatives précédemment évoquées. Le juge de cassation rejeta dès lors le pourvoi en jugeant que « la Cour des comptes n'[avait] fait que tirer les conséquences du *caractère nul et non avenu* de la nomination [du comptable public] et n'[avait] entaché sa décision d'aucune erreur de droit »[1177].

Par conséquent, le Conseil d'Etat donne compétence au juge des comptes pour tirer toute conséquence d'une illégalité d'une exceptionnelle gravité qui entacherait le titre légal détenu par un comptable public. Cette solution constitue donc une véritable exception à

[1175] Article 68 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat*, JO du 12 janvier 1984, p. 271.
[1176] Cour des comptes, 18 juin 2003, M. Vèque, Pinguet, Laurent et Drapé, comptables de fait des deniers de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, *Rec. Cour des comptes*, p. 53, avec les conclusions du Procureur général, p. 56.

l'interdiction de principe. Il semble cependant que la volonté du juge de cassation soit de la limiter au seul acte de nomination du comptable public.

B – Une solution limitée à un contrôle de l'existence de l'acte de nomination du comptable public

Le Commissaire du Gouvernement Yann AGUILA, dans ses conclusions sur l'affaire « Pinguet » [1178] proposait au Conseil d'Etat de juger à titre principal que « compte tenu de l'importance de l'acte de nomination du comptable, qui conditionne le jugement des comptes dans le cadre de la gestion de fait, la Cour des comptes a le pouvoir d'en apprécier la légalité ». Selon lui, ce n'est que subsidiairement qu'il fallait limiter la compétence de la Cour des comptes en ne l'autorisant qu'à contrôler l'existence de l'acte de nomination, c'est-à-dire à limiter son contrôle aux illégalités d'une exceptionnelle gravité.

Mais en jugeant que « la Cour des comptes n'[avait] fait que tirer les conséquences du *caractère nul et non avenu* de la nomination [du comptable public] et n'[avait] entaché sa décision d'aucune erreur de droit »[1179], le juge de cassation choisissait par conséquent la proposition subsidiaire faite par le Commissaire du Gouvernement. En cela, il limitait donc la compétence du juge des comptes puisque ce dernier ne pouvait donc tirer de conséquences que des illégalités les plus graves.

Si certains commentateurs de l'arrêt de cassation ont pu voir dans la position adoptée par le Conseil d'Etat la reconnaissance de la « compétence de la Cour à contrôler la légalité des actes procédant à la nomination des comptables sans réserve »[1180], il ne nous paraît donc pas en être ainsi. Le juge de cassation a plutôt ici choisi une solution « finalement peu satisfaisante »[1181], mais lui permettant de réserver sa position en ce qui concerne les autres hypothèses d'illégalité.

De plus, il s'agissait pour le juge de cassation de tenir compte des « difficultés posées par la première solution au regard des règles de recevabilité des exceptions d'illégalité tirées

---

[1177] Conseil d'Etat, 26 octobre 2005, Pinguet et autres, *RFDA*, 2006, p. 404, avec les conclusions du Commissaire du gouvernement **Yann AGUILA**, p. 401, note **LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.)**, p. 405 ; *Rev. Trésor*, 2007, p. 726.
[1178] Conclusions précitées, p. 403.
[1179] Conseil d'Etat, 26 octobre 2005, Pinguet et autres, précité.
[1180] **LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.)**, note précitée sur Conseil d'Etat, 26 octobre 2003, Pinguet et autres, p. 407.
[1181] Qualification de cette solution par Nicolas GROPER et Christian MICHAUT, note sous Cour des comptes, 30 avril 2009, Département de l'Isère, *AJDA*, 2009, p. 1190.

de l'illégalité des actes individuels »[1182]. Le Conseil d'Etat a ainsi « évité de se prononcer sur la proposition principale du Commissaire du Gouvernement (…) »[1183]. En tant qu'acte administratif individuel créateur de droits, l'acte de nomination du comptable ne peut plus, en principe, faire l'objet d'une exception d'illégalité une fois qu'il est devenu définitif ; il peut par contre être considéré comme nul et non avenu, autrement dit inexistant, sans aucune condition de délai.

Dans l'attente du jugement par le Conseil d'Etat du pourvoi porté devant lui dans l'espèce relatée ci-dessus, la Cour des comptes avait prudemment ignoré, dans deux autres espèces, d'une part l'irrégularité liée à l'incompétence de l'autorité ayant nommé le comptable[1184], et d'autre part une irrégularité similaire à celle pour laquelle le juge de cassation avait été saisi, c'est-à-dire la nomination d'un comptable public pourtant déjà admis à faire valoir ses droits à la retraite[1185], et ce malgré les conclusions du Parquet qui soulignaient ces irrégularités[1186]. Il est donc possible aujourd'hui, au regard de l'arrêt de cassation rendu le 26 octobre 2005, d'affirmer que le juge des comptes aurait dû tirer toutes les conséquences juridiques de ces illégalités.

Cette évolution de la jurisprudence du juge de cassation ne facilite pas pour autant la délimitation des compétences du juge des comptes face à un acte administratif illégal. En effet, il n'est guère aisé pour celui-ci de faire le départ entre une illégalité d'une exceptionnelle gravité et l'illégalité qui ne serait finalement que courante. Son appréciation restera, de plus, susceptible d'être remise en cause à tout moment par le juge de cassation. Surtout, la notion d'inexistence d'un acte administratif n'est pas fixée de façon certaine par la jurisprudence administrative elle-même. Il « n'y a pas de définition ou de critère de l'acte juridiquement inexistant »[1187]. Or, de cette qualification de l'acte de nomination vont dépendre de graves conséquences pour le comptable public concerné. Il aurait été plus simple et surtout plus sûr pour les comptables, comme le proposait le commissaire du Gouvernement

---

[1182] Conclusions du Commissaire du Gouvernement **Yann AGUILA**, sur Conseil d'Etat, 26 octobre 2003, Pinguet et autres, précitées, p. 403.
[1183] Commentaire sous Cour des comptes, 12 avril 1949, Bonnell, *GAJF*, n° 42-9.
[1184] Cour des comptes, 14 janvier 2005, GIP Réseau d'alcoologie de la presqu'île et de l'estuaire de la Loire, *Rev. Trésor*, 2005, p. 621.
[1185] Cour des comptes, 20 janvier 2005, Chambre nationale de la batellerie artisanale, *Rec. Cour des comptes*, p. 621.
[1186] Voir respectivement les conclusions du procureur général sur Cour des comptes, 14 janvier 2005, GIP Réseau d'alcoologie de la presqu'île et de l'estuaire de la Loire, précité, *Rev. Trésor*, 2005, p. 621, et sur Cour des comptes, 20 janvier 2005, Chambre nationale de la batellerie artisanale, *Rev. Trésor*, 2005, p. 622.
[1187] **CHAPUS (R.)**, *Droit administratif général*, ouvrage précité, n° 1204.

Yann AGUILA, d'autoriser purement et simplement le juge des comptes, juridiction administrative spécialisée, à vérifier la légalité de l'acte de nomination du comptable public.

Il demeure difficile pour le juge des comptes de déterminer les contours de sa compétence puisque, quelle que soit la décision finale du juge de cassation, celui-ci ne fait jamais totalement abstraction du principe selon lequel le juge des comptes ne peut juger de la légalité des actes administratifs, et il réaffirme son attachement à celui-ci. Que le Conseil d'Etat adapte l'interdiction de principe ou qu'il pose une exception à celui-ci, l'évolution de la jurisprudence en la matière demeure ainsi limitée.

Au-delà, ces évolutions jurisprudentielles initiées par le Conseil d'Etat font encore échec aux tentatives du juge financier d'étendre sa compétence en matière de contrôle sur les actes administratifs, et ne permettent pas de mettre un terme aux hésitations existant quant à la délimitation du contrôle du juge des comptes susceptible d'exister dans ce cadre.

CONCLUSION DU TITRE 2

L'identité qui peut exister entre le contrôle de régularité des actes administratifs assuré par le juge des comptes et le contrôle de la légalité est source de difficultés pour le juge des comptes, dans la mesure où elle fait obstacle à une délimitation claire de la compétence comptable, et donc de la sienne propre. La question se pose surtout lorsque le juge des comptes se trouve face à une question de légalité interne, question qui demeure le principal point de controverse. Ainsi, malgré des essais de systématisation par la doctrine, les contours du champ de la compétence du juge des comptes sur les actes administratifs pièces justificatives restent flous.

Face à cette incertitude, il revient alors au juge des comptes de déterminer au cas par cas l'étendue de la compétence comptable. Il a alors tenté d'étendre le contrôle comptable, et donc le sien propre, sur les actes administratifs, démontrant une réelle volonté de voir se développer ses interventions en tant que juge de la légalité des actes administratifs. Cette compétence pour contrôler une exception d'illégalité a d'ailleurs été expressément affirmée par la Cour des comptes, dans un arrêt de 2007. Ainsi, puisqu'il n'existe pas de question préjudicielle entre les juridictions de l'ordre administratif, le juge des comptes a considéré qu'il se trouve donc « investi du droit de statuer sur les questions soulevées en cours d'instance qui, proposées au principal, eussent échappé à sa compétence ; qu'il appartient au cas d'espèce à la Cour des comptes de se prononcer par voie d'exception sur la légalité du décret sus-rappelé ; qu'il n'y a dès lors pas lieu de renvoyer devant la juridiction administrative de droit commun l'appréciation de la légalité » de ce décret[1188].

Ces tentatives n'ont cependant trouvé qu'un écho limité dans la jurisprudence du juge de cassation. D'une part, le Conseil d'Etat a purement et simplement fait échec à certaines d'entre elles, portant alors atteinte à l'efficacité même du contrôle comptable : il limitait ainsi le contrôle sur les pièces justificatives contradictoires et sur l'intérêt public des dépenses. D'autre part, le juge de cassation a limité les tentatives du juge des comptes visant à étendre son contrôle sur les actes administratifs. Rappelant pourtant l'interdiction de principe, la

[1188] Cour des comptes, 29 novembre 2007, Gestion de fait des deniers de la collectivité territoriale de Polynésie française, *AJDA*, 2008, p. 455, *RFFP,* 2008, n° 104, p. 135, *Chronique* de jurisprudence financière.
.

Haute juridiction devait ainsi accepter de reconnaître la possibilité d'une adaptation de celle-ci, mais également d'une véritable exception à celle-ci, compliquant encore la délimitation de la compétence comptable.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2

Le comptable public et le juge des comptes, assurent un contrôle sur les actes administratifs faisant office de pièces justificatives des opérations financières. Tel que défini par le juge financier, ce contrôle s'apparente, du moins dans certaines de ses modalités, si ce n'est dans ses effets, à un contrôle de légalité.

Le juge financier intervient donc, à cette occasion, tel le juge administratif de droit commun. Ces interventions du juge financier dans un domaine en principe réservé à ce dernier font néanmoins l'objet d'une contestation. Celle-ci a dès lors pris la forme d'un principe selon lequel le juge des comptes ne peut se faire juge de la légalité des actes administratifs.

Pour autant, malgré l'affirmation de cette interdiction, certains contrôles sur les actes administratifs pièces justificatives demeurent comparables à ceux qu'effectue le juge administratif à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir. Ainsi, coexistent le principe d'interdiction et une réalité du contrôle comptable qui n'est pas toujours conforme à celui-ci.

Confrontée à l'interdiction de principe selon laquelle le comptable public ne peut se faire juge administratif, l'interprétation des dispositions du RGCP par le juge des comptes quant à l'étendue du contrôle comptable apparaît donc non restrictive. De plus, depuis une vingtaine d'années, la jurisprudence du juge des comptes s'illustre de tentatives de celui-ci visant à étendre sa compétence sur les actes administratifs, et plus particulièrement visant à développer un contrôle de légalité interne.

Ces éléments tendent à démontrer une volonté du juge financier d'intervenir tel un juge administratif, volonté dont la juste traduction consisterait à reconnaître au comptable public, et donc au juge des comptes, compétence pour assurer un contrôle de légalité plein et entier. La recherche d'une meilleure efficacité du contrôle comptable joue en faveur d'une telle solution ; les difficultés de délimitation de la compétence du juge des comptes dues aux similitudes entre contrôle de régularité et contrôle de légalité également.

Cette solution est d'autant plus recevable que le contrôle de légalité plein et entier qui serait ainsi autorisé n'engendrerait pas les mêmes conséquences que celui qui intervient dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir porté devant le juge administratif. En écartant un

acte administratif pièce justificative, le comptable public suspend seulement l'opération considérée. L'autorité décisionnaire a alors, en principe et sauf exception, la possibilité de passer outre cette suspension en réquisitionnant le comptable public. Celui-ci se trouve alors dégagée de toute responsabilité, ce qui paraît des plus logique dans la mesure où il a parfaitement assumé son rôle de contrôleur, de conseiller et de soutien de l'ordonnateur. *A minima*, il pourrait être envisagé que le comptable public, sans suspendre le paiement, informe systématiquement l'ordonnateur de l'illégalité constatée.

De plus, le contrôle de légalité opéré par le comptable public se ferait nécessairement sous couvert d'un contrôle du juge des comptes, et éventuellement du Conseil d'Etat en cassation. L'un et l'autre pourraient donc s'assurer de la pertinence des décisions du comptable public.

Enfin, il arrive que le juge financier relève une illégalité, tout en se déclarant néanmoins incompétent pour en connaître, c'est-à-dire incompétent pour en tirer des conséquences juridictionnelles. Par exemple, la Cour des comptes a pu juger qu'une délibération avait « méconnu le principe général de droit de la spécialité des établissements publics, et qu'elle apparai[ssait] par là entachée d'illégalité ; mais qu'il n'appart[enait] pas aux comptables publics (…) d'apprécier la légalité des décisions régulièrement prises par l'ordonnateur ou l'organe délibérant d'un établissement public »[1189]. Ou encore, il a été jugé par la Chambre régionale des comptes de la région PACA que si un contrat a été signé « avant que la délibération en autorisant la signature ait reçu le caractère exécutoire, l'illégalité qui en résulte [se révèle] alors être un moyen d'ordre public (…) » (…) ; que « toutefois le juge financier n'est pas juge de la légalité, [et que] celui-ci laisse à la juridiction administrative saisie, le soin de statuer sur les questions ressortissant de sa compétence »[1190]. Reconnaître au comptable public, et donc au juge des comptes, compétence pour assurer un contrôle de légalité sur les actes administratifs plein et entier permettrait ainsi de mettre un terme à de telles situations.

[1189] Voir par exemple pour une rédaction explicite : Cour des comptes, 7 juillet 1988, M. Poly, président directeur général, Melle Bienvenu, agent comptable de l'Office pour l'information éco-entomologique, *Rec. Cour des comptes*, p. 87).
[1190] CRC PACA, 8 septembre 1999, Ville de Fréjus, *RFDA*, 2002, p. 604.

CONCLUSION GENERALE

Malgré les objections qui peuvent être portées à l'appréciation d'un juge financier, juge administratif, la jurisprudence financière est illustrée de multiples hypothèses démontrant l'intérêt d'une telle comparaison.

Juge administratif spécialisé, le juge financier dispose d'une compétence d'attribution délimitant, en principe, le cadre de son action. Alors que les juridictions financières ont été instituées pour assurer le respect des règles budgétaires et de la comptabilité publique, peuvent être pourtant observées des situations dans lesquelles le juge financier recourt aux règles de droit administratif. Ce faisant, il dépasse le champ normalement circonscrit de sa compétence. Le droit administratif se trouve alors appliqué par le juge financier, dans sa plénitude, à l'occasion du contrôle de la gestion, constituant alors un véritable instrument de celui-ci.

Peut alors être observée une mise en œuvre particulièrement exigeante de ces règles, qu'il s'agisse des dispositions textuelles ou des principes applicables aux personnes publiques, à l'occasion de leur gestion publique. Les atteintes à ces règles « connexes »[1191] au droit public financier peuvent constituer, en effet, la preuve d'une gestion défaillante des deniers publics. Le juge financier ne se limite alors pas à un simple rappel de la règle. Il souligne les implications que peut avoir cet irrespect, analyse les raisons susceptibles d'expliquer éventuellement celui-ci, et propose des évolutions lorsque ce sont les difficultés de mise en œuvre de la règle qui sont à l'origine de cette atteinte. L'action du juge financier apparaît alors comme un utile complément aux interventions du juge administratif de droit commun.

Devaient encore être observées des interventions du juge financier comparables à celles d'un juge administratif, lorsqu'il s'agissait, pour les juridictions financières, d'assurer certaines qualifications préalablement à l'exercice de ses missions.

D'une part, lors du contrôle budgétaire local, le caractère obligatoire d'une dépense peut notamment être déduit de l'existence d'un acte d'engagement de la personne publique

[1191] Terme employé par MM. les Professeurs LASCOMBE et VANDENDRIESSCHE, commentaire sous l'article L 313-4 du Code des juridictions financières.

concernée ou de l'existence d'une disposition législative imposant ladite dépense à la collectivité territoriale. Dans la première hypothèse, le juge financier se trouve alors confronté à la question de la portée de l'acte administratif qui lui est présenté comme constituant un engagement de la personne publique mettant à sa charge la somme considérée. Les Chambres régionales des comptes s'assurent alors, notamment, de la compétence de l'auteur de cet acte et de l'applicabilité de cet engagement au regard du champ de compétence de la personne publique. Dans la seconde hypothèse, l'imprécision des textes nécessite parfois que le juge financier interprète la législation afin de déterminer l'étendue des obligations de la collectivité territoriale concernée. Il dispose, à cette occasion, d'un pouvoir d'appréciation des dispositions textuelles applicables, au risque parfois de se trouver en opposition avec le juge administratif.

D'autre part, les juridictions financières doivent opérer des qualifications qui peuvent être définies comme administratives, par opposition au caractère financier des qualifications précédemment exposées. Le juge financier vérifie alors l'existence d'un établissement public, d'une association para-administrative, d'une activité de service public, différencie les catégories d'établissements publics ou de contrats. Ce travail de qualification s'impose à lui en tant qu'il conditionne l'exercice de sa compétence, qu'il s'agisse de déteminer l'étendue de celle-ci ou les textes qui lui sont applicables.

A cette occasion, le juge financier est influencé par la jurisprudence administrative, dans la mesure où il utilise les mêmes critères de qualifications que ceux dont use le juge administratif. Cette influence demeure néanmoins limitée, puisque les juridictions financières conservent une large marge d'appréciation pour l'application de ces critères, et donc pour établir le poids de chacun d'entre eux.

L'utilisation par le juge financier des règles de droit administratif en tant qu'instrument de son contrôle, et les qualifications comme préalable obligatoire à l'exercice de ses missions démontrent ainsi la nécessité pour le juge financier de se faire juge administratif.

Cette nécessité pour le juge financier d'intervenir tel le juge administratif de droit commun lui est cependant contestée lorsque, en tant que juge des comptes, il tente un contrôle de légalité des actes administratifs.

Les opérations de dépenses et de recettes font, en effet, intervenir différents actes administratifs auxquels le juge financier se trouve donc confronté. Loin de considérer que la seule production de ces actes peut suffire à justifier une opération déterminée, le juge des comptes estime, au contraire, que le comptable public doit disposer de pièces régulières et suffisamment claires. Il met donc à la charge de ce dernier une obligation d'assurer un contrôle dit de régularité des actes administratifs concernés.

Or, ce contrôle de régularité n'est pas défini par les textes. Son contenu et son étendue doivent, par conséquent, être appréciés au cas par cas par le juge des comptes, sous le contrôle du juge de cassation. Au regard de la jurisprudence financière, il apparaît alors que le contrôle de régularité recoupe, sous certains aspects, le contrôle de légalité. Confronté au principe interdisant au juge des comptes de se faire juge de la légalité des actes administratifs, l'interprétation des textes par le juge financer peut ainsi être qualifiée de non restrictive.

De par son statut de juge, le juge financier ne peut, en effet, ignorer les illégalités qui se présentent à lui, manifestant ainsi à cette occasion un certain impérialisme. Des tentatives du juge financier pour étendre son contrôle sur les actes administratifs, à l'occasion du jugement des comptes, peuvent ainsi être régulièrement observées. Le juge de cassation en limite néanmoins les effets, sans pour autant adopter une position claire en la matière. La frontière entre ce qui relève du respect de la régularité d'une part, et du respect de la légalité, d'autre part, demeure ainsi fluctuante.

Par conséquent, lorsque le juge financier interprète de façon non restrictive les textes et fait ainsi tendre le contrôle de régularité vers un contrôle de légalité, il affiche, dans le cadre du jugement des comptes, une réelle volonté d'intervenir en tant que juge administratif, même si celle-ci se trouve contrariée par son juge de cassation.

Cette délimitation du contrôle de régularité telle que définie par le juge financier ne va cependant pas sans poser problème lorsqu'il s'agit de l'appliquer au niveau du comptable public. Il est, en effet, difficile de confier purement et simplement au comptable public la compétence pour juger de la légalité des actes administratifs, et donc de rejeter une pièce justificative au motif de son illégalité. Plusieurs raisons rendent cette option peu réalisable.

Tout d'abord, si le statut juridictionnel du juge des comptes peut justifier des interventions de celui-ci en matière de contrôle de légalité, tel n'est pas le cas du statut du comptable public, qui ne dispose d'aucune légitimité en la matière. Ensuite, même si, dans ce cadre, la jurisprudence du Conseil d'Etat n'est pas dépourvue d'ambiguïté, il demeure néanmoins particulièrement clair que le juge de cassation n'envisage en aucune façon de

reconnaître cette compétence au comptable public. Enfin, admettre que ce dernier puisse assurer un tel contrôle, le placerait dans une situation potentiellement conflictuelle, et donc intenable en pratique, vis-à-vis de l'ordonnateur.

Malgré tout, la situation ne peut demeurer telle quelle. Des opérations de dépenses et de recettes ne doivent pas continuer à être fondées sur des actes administratifs illégaux. Il faut, de plus, que soit mis un terme aux questions relatives à la délimitation de l'étendue du contrôle comptable sur les actes administratifs, et ce au profit d'une meilleure protection des deniers publics.

Par conséquent, sans pour autant autoriser le comptable public à justifier la suspension du paiement d'une dépense par l'illégalité d'une pièce justificative, il faut que soient envisagées des améliorations du système tel qu'il fonctionne actuellement.

Ces adaptations doivent être mises en oeuvre au niveau des interventions du comptable public, afin que l'incertitude quant à la légalité de la pièce justificative ne soit pas tardivement levée. Ainsi, et dans un but de bonne administration de la justice[1192], il ne peut être envisagé de recourir à une forme de question préjudicielle que poserait le juge financier au juge administratif de droit commun. Ou encore, doit être écartée, pour la même raison, la procédure de l'avis contentieux.

Une saisine du juge administratif par le comptable public, sous forme de question préalable, pourrait par contre être mise en place. Cette solution aurait pour avantage d'éviter que des opérations de dépenses et de recettes demeurent fondées sur des actes administratifs illégaux. Elle présenterait néanmoins l'inconvénient d'alourdir fortement la procédure du contrôle comptable.

Un compromis entre ces deux options consisterait en un devoir d'alerte, à la charge du comptable public, à destination de sa hiérarchie. Sans pour autant dépasser les limites du contrôle qui doit être le sien au regard de l'interdiction qui lui est faite de juger de la légalité des actes administratifs, le comptable public devrait être en mesure d'informer la direction départementale des finances publiques des irrégularités dont il pourrait avoir eu connaissance à l'occasion des vérifications qu'il assure. Il reviendrait alors à sa hiérarchie de juger de la nécessité de transmettre cette information à l'autorité préfectorale. Cette procédure pourrait se doubler d'un devoir d'alerte de l'ordonnateur par le comptable public, dans le cadre du partenariat qui doit se nouer entre ces deux acteurs. Préconisée par une circulaire du Ministre

de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des collectivités territoriales et du Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat[1193], il serait cependant souhaitable que cette solution soit désormais réglementairement fondée, et inscrite au RGCP.

Une telle perspective permettrait au juge financier d'accepter plus facilement les limites des interventions comptables en la matière, ainsi que les siennes propres. Par conséquent, le juge des comptes serait moins enclin à développer sa compétence relative au contrôle de légalité des actes administratifs. La volonté exprimée par certains de limiter l'étendue du contrôle juridictionnel du juge financier sur les comptes des comptables publics[1194] s'en trouverait dès lors sans doute moins légitime.

[1192] Conseil constitutionnel, n° 2010-71, QPC du 26 novembre 2010, considérants 33 et suivants.

[1193] Circulaire du Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des collectivités territoriales et du Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat n° NOR/BCRE 1020541C du 28 juillet 2010, en annexe 3 de l'Instruction n° 10-020-MO du 6 août 2010.

[1194] Avis n° 2783 de Monsieur Michel BOUVARD, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi portant réforme des juridictions financières, Assemblée Nationale, p. 18, http://www.assemblee-nationale.fr : le parlementaire est favorable à un réhaussement des seuils pour l'apurement administratif des comptabilités publiques.
Il est également à noter que le rôle juridictionnel de la Cour des comptes est parfois contesté « y compris au sein de la juridiction » (**PAUGAM (P.)**, « La gestion de fait des deniers de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse ou la juridiction retrouvée », *RFFP*, 2008, n° 101, p. 226).

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX

ALBERT (J.L.), SAÏDJ (L.), *Finances publiques*, Collection Cours, 6ème édition, Dalloz, 2009, 775 p.

ALLIX (E.), *Traité de science des finances et de législation financière française,* 6ème édition, Rousseau et Cie, Paris, 1931, 1172 p.

BOUCARD (M.), JEZE (G.), *Eléments de la science des finances et de la législation financière,* 2ème édition, Paris, 1902, 1389 p.

CABRILLAC (R.) (sous la direction de), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, Coll. Objectif Droit, Jurisclasseur, Paris, Litec, 2002, p. 311.

CATHELINEAU (J.), *Finances publiques*, Politique budgétaire et droit financier, Paris, LGDJ, 1975, 235 p.

CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Tome 1, Domat droit public, 15ème édition, Paris, Montchrestien, 2001, 1427 p.

CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, Domat droit public, 11ème édition, Paris, Montchrestien, 2004, 1445 p.

CRUCIS (H. M.), *Finances publiques*, Focus droit, Paris, 2ème édition, Montchrestien, 2009, 258 p.

DAMAREY (S.), *Exécution et contrôle des finances publiques*, Manuels, Gualino éditeur, 2007, 492 p.

DARCY (G.), PAILLET (M.), *Contentieux administratif*, Collection Compact, A. Colin, 2000, 318 p.

DEBBASCH (C.), RICCI (J. Cl.), *Contentieux administratif*, Collection Précis, 8ème édition, Dalloz, 2001, 1018 p.

De LAUBADERE (A.), *Traité de droit administratif*, LGDJ, 2001, 918 p.

De VILLIERS (M.) (sous la direction de), *Droit public général*, Jurisclasseur – Manuels, 2ème édition, Paris, Litec, 2003, 1437 p.

FABRE (F.J.), *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, Collection Grands arrêts, 5ème édition, Paris, Dalloz, 2007.

GAUDEMET (Y.), *Traité de droit administratif – Droit administratif général*, 16ème édition, LGDJ, 2001, 918 p.

GAUDEMET (P.M.), MOLINIER (J.), *Finances publiques,* Domat Droit public, 7ème édition, Montchrestien, Tome 1, 577 p.

GOHIN (O.), *Contentieux administratif*, Manuel, 6ème édition, Litec 2009, 485 p.

GUETTIER (C.), *Droit administratif*, Focus droit, Paris, Montchrestien, 1998, 164 p.

LAFERRIERE (J.), WALINE (M.), *Traité élémentaire de science et de la législation financière,* LGDJ, Paris, 1952, 581 p.

LE BERRE (H.), *Droit du contentieux administratif*, Collection Universités Droit, Ellipses, 2002, 238 p.

LINDITCH (F.), *Le droit des marchés publics*, Connaissance du droit, 3ème édition, Dalloz, 2004, 112 p.

MUZELLEC (R.), *Finances publiques*, Intégral cours Sirey, 12ème édition, Paris, Dalloz, 2002, 527 p.

ODENT (B.), TRUCHET (D.), *La justice administrative*, Que sais-je ?, PUF, 2004, 125 p.

PACTEAU (B.), *Traité de contentieux administratif*, Collection droit fondamentaux, PUF Droit, 2008, 646 p.

PEISER (G.), *Contentieux administratif*, Mémentos, Dalloz, 15ème édition, Dalloz, 2009, 319 p.

PHILIP (L.), *Finances publiques,* Collection Synthèse, 5ème édition, CUJAS, 1995, 472 p.

PICARD (J.F.), *Finances publiques*, Manuel, 2ème édition, Litec, 2009, 436 p.

PLAGNET (B.), *Droit public – Droit financier – Droit fiscal*, Collection Cours élémentaire, 4ème édition, Sirey, 1997, Tome 2, 287 p.

RICCI (J. Cl.), *Contentieux administratif*, Collection Hachette universitaire – Droit, Hachette supérieur, 2007, 255 p.

RICHER (L.), *Les contrats administratifs*, Connaissance du droit, Dalloz, 1991, .

ROUSSET (M.), ROUSSET (O.), *Droit administratif – Contentieux administratif*, tome 2, Le droit en plus, 2ème édition, PUG, 2004, 176 p.

TROTABAS (L.), COTTERET (J.M.), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Précis, 5ème édition, Dalloz, 1995, p. 420 p.

TRUCHET (D.), *Droit administratif*, Thémis-Droit, 1ère édition, PUF, 2008, 460 p.

TURPIN (D.), *Contentieux administratif*, Les fondamentaux du droit, 3ème édition, Hachette supérieur, 2005, 159 p.

VIGNIER (J.), *Le contentieux administratif*, Connaissance du droit, 2ème édition, Dalloz, 2005, 146 p.

WALINE (J.), *Droit administratif*, Précis, 22ème édition, Dalloz, 2008, 702 p.

OUVRAGES SPECIALISES, THESES ET MEMOIRES

BERTUCCI (J.Y.), RAYNAUD (J.), *Les juridictions financières*, Collection Que sais-je ?, PUF, 2003, 128 p.

BICHET (R.), *La responsabilité du receveur municipal et ses incidences sur les pouvoirs du maire et du conseil municipal*, Poitiers, 1966, 146 p.

BOEHLER (E.), *Des rôles respectifs des ordonnateurs et des comptables à l'occasion des procédures de réalisation des recettes et des dépenses publiques*, Thèse, Paris, 1981, Tome I, 559 p., Tome II, 544 p.

BOYER (B.), de CASTELNAU (R.), *Portrait des Chambres régionales des comptes*, Décentralisation et développement local, LGDJ, 1997, 219 p.

BRECHON-MOULENES (C.) (sous la direction de), *Le financement des marchés publics*, Dalloz, Paris, 1986, 218 p.

CNRS, *La Cour des comptes*, Coll. Histoire de l'administration française, Paris, 1984, 1191 p.

CRUCIS (H.M.), *Droit des contrôles financiers des collectivités territoriales*, Collection AJDA - Le Moniteur, 1998, 750 p.

CULTRU (A.), *La réforme de la Cour des comptes*, Thèse, Paris, 1923, 200 p.

DAMAREY (S.), *Le juge financier, juge administratif*, Nouvelle bibliothèque des thèses, 2001, Dalloz, 538 p.

DELAFOURNIERE (G. Ph.), *Des attributions de la Cour des comptes en ce qui concerne le contrôle du budget de l'Etat*, Thèse, Paris, 1892, 214 p.

DESCHEEMAEKER (C.), *La Cour des comptes*, La documentation française, 3ème édition, Paris, 2005, 205 p.

DOUAT (E.), *Les Chambres régionales des comptes et l'ordre juridictionnel* administratif, thèse, Bordeaux, 1991, 691 p.

DUCHER (G.), *La Cour des comptes, juge d'appel*, Berger Levrault, 1994, 195 p.

FABRE (F.J.), *Le contrôle des finances publiques*, L'économiste, PUF, 1968, 204 p.

FABRE (F.J.), *Les marchés publics des collectivités territoriales*, 3ème édition, Berger Levrault, Paris, 1972, 227 p.

FAISANDIER (P.), *Services publics locaux en gestion déléguée. La vérification des comptes des délégations par les chambres régionales des comptes*, Institut de la gestion déléguée, 1999.

FROMONT (S.), *Le droit des marchés publics à l'épreuve du droit public financier*, Thèse, Lille, 2001, 684 p.

JENNEQUIN (A.), *Les contrôles des Chambres régionales des comptes sur la gestion déléguée des services publics*, Mémoire de DEA, Lille 2, 2003, 141 p.

LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.),*Les finances publiques*, Connaissance du droit, 6ème édition, Dalloz, 2007, 190 p.

MAGNET (J.), *La Cour des comptes*, 4ème édition, Berger-Levrault, 1996, 365 p.

MAGNET (J.), *Eléments de comptabilité publique*, Collection Systèmes – Finances publiques, 5ème édition, LGDJ, 2001, 186 p.

GUELLEC (A.), *Le prix de l'eau : de l'explosion à la maîtrise*, Rapport d'information n° 2343 de la commission de la production et des échanges sur l'eau, 8 novembre 1995, Assemblée nationale, Dixième législature, 85 p.

PELLET (R.), *La Cour des comptes*, Collection Repères, 1998, La découverte, Paris, 123 p.

PENAUD (S.), *Contrôle des élus, gestion de fait de fonds publics et ingérence*, Editions Juris service, 1995, 176 p.

PIOLE (G.), *Les Chambres régionales des comptes*, Politiques locales, 2ème édition, LGDJ, 2007, 115 p.

POMME de MIRIMONDE (A.), *La Cour des comptes*, Sirey, Paris, 1947, 320 p.

ARTICLES, ETUDES ET DOCUMENTS

AMSELEK (P.), « Sur le particularisme de la légalité budgétaire », *Rev. Adm.*, 1970, p. 653.

AMSELEK (P.), « Les refus des comptables publics d'exécuter les ordres de paiement et le juge de l'excès de pouvoir », *AJDA* 1973, p. 190.

AMSELEK (P.), *in La Cour des comptes, d'hier à demain*, Actes des journées Cour des comptes-Université, Strasbourg, 13 et 14 mai 1977, Annales de la faculté de droit et des

sciences politiques et de l'institut de recherches juridiques, politiques et sociales de Strasbourg, Paris, 1979, LGDJ, p. 61.

AMSELEK (P.), « Une institution en clair-obscur : la règle du service fait », *in Etudes de finances publiques en l'honneur de P. M. GAUDEMET*, Economica, 1984, p. 421.

AUBERT (F.), « Les comptables publics ne contrôleront plus le seuil des marchés publics », *AJDA*, 2002, p. 1041.

AUBERT (F.), « Les comptables publics n'auront plus à contrôler le seuil des marchés publics des collectivités territoriales », *AJDA*, 2002, p. 1468.

AUBIN (E.), « Rémunération – Application de la règle du service fait », *J. Cl. administratif*, fasc. 185-34.

AUBY (J.F.), « La décentralisation fait-elle naître de nouvelles tutelles ? ». *AJDA*, 1984, p. 412.

AZIBERT (M.), De BOISDEFFRE (M.), « Chronique générale de jurisprudence administrative française », *AJDA*, 1987, p. 446.

BARILARI (A.), « Vers la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics », *AJDA*, 2005, p. 696.

BAUMANN (S.), « Le contrôle de légalité du comptable », *Rev. Trésor* 1987, p. 809.

BERTRAND, « Rémunérations - Règle du service fait », *J.Cl. administratif*, fasc. 182-14, 1997.

BERTUCCI (J.Y.), DOYELLE (A.), « Le contrôle des interventions économiques des collectivités locales », *AJDA*, 1994, p. 883.

BERTUCCI (J.Y.), DOYELLE (A.), « L'examen des conventions relatives aux marchés ou à des délégations de service public », *AJDA*, 1995, p. 200.

BERTUCCI (J.Y.), DOYELLE (A.), « Les questions de compétence et de recevabilité soulevées par le contrôle des actes budgétaires », *AJDA*, 1995, p. 894.

BERTUCCI (J.Y.), DOYELLE (A.), « Les demandes motivées d'examen de la gestion », *AJDA*, 1996, p. 995.

BERTUCCI (J.Y.), DOYELLE (A.), « L'apurement des gestions de fait », *AJDA*, 1998, p. 236.

BERTUCCI (J.Y.), MILLER (G.), « Les Chambres régionales des comptes entre respect du contradictoire et préservation de la confidentialité », *LPA*, 1997, n° 75, p. 4.

BERTUCCI (J.Y.), MOATI (S.), *La Cour des comptes, « Ouvrez et voyez »*, Découvertes Gallimard, Histoire, p. 28.

BISCAÏNO (C.), « Du pragmatisme de la Cour de discipline budgétaire et financière en matière de faute de gestion », *AJDA,* 2007, p. 697.

BOUINOT (J.), « Comment assurer l'égal accès à l'information juridique, technique et économique avant le contrat, en cours de contrat et lors de son renouvellement ? », *RFDA*, numéro spécial, juillet-août 1995, p. 41.

BOURRILLON (M.), « Les régies d'avances et de recettes des organismes publics », *Rev. Trésor*, 1994, p. 30.

BOUZELY (J.C.), « Les Chambres régionales des comptes », *Rev. Adm.*, 1982, p. 314.

BRENET (F.), « La qualification des contrats de mobilier urbain : nouvelles précisions », *RFDA 2003*, p. 252.

CABANNE (J. Cl.), « Le recours en cassation contre les arrêts de la Cour des comptes, *Rev. Trésor,* 1979, p. 187.

CAMBY (J.P.), « Droit administratif et droit financier », *RDP*, n° 4, 1998, p. 953.

CARCELLE (P.), MAS (G.), « Le contrôleur financier », *Rev. Adm.*, 1961, p. 12.

CARTOU (L.), « Historique du contrôle de la Cour sur les collectivités territoriales », *in Le contrôle de la Cour des comptes sur les collectivités locales*, Colloque Cour des comptes – Université de Lyon III, 1979, p. 10.

CHABANOL (D.), « Contrôle de légalité et liberté de l'administration », *AJDA* 1984, p. 14.

CHANLAIR (M. P.), « Répartition des compétences entre le juge administratif et le juge financier. A propos de la reconnaissance de l'utilité publique des dépenses », *AJDA*, 2001, p. 933.

CHARTIER (J.L.), « Le juge financier », *RFFP*, 1997, n° 58 , p. 87.

CHARTIER (J.L.), DOYELLE (A.), « Le contrôle juridictionnel des marchés des collectivités territoriales et des établissements publics locaux », *AJDA*, 1989, p. 158.

CHARTIER (J. L.), DOYELLE (A.), « Les chambres régionales des comptes et le rapport public de la Cour des comptes », *AJDA*, 1989, p. 679.

CHARTIER (J.L.), DOYELLE (A.), « Les gestions de fait dans les collectivités et établissements locaux », *AJDA*, 1990, p. 166.

CHARTIER (J.L.), DOYELLE (A.), « Le contrôle des organismes non assujettis aux règles de la comptabilité publique », *AJDA*, 1990, p. 787.

CHARTIER (J.L.), DOYELLE (A.), « Dépenses obligatoires », *AJDA*, 1991, p. 196.

CHARTIER (J.L.) et DOYELLE (A.), « Le contrôle des comptes produits par les comptables des collectivités et établissements publics locaux », *AJDA*, 1992, p. 194.

CHARTIER (J.L.), DOYELLE (A.), « Les Chambres régionales des comptes et les collectivités en grave difficulté financière », *AJDA*, 1992, p. 717.

CHAZEAU (H.), « Etendue et limites des contrôles des comptables dans l'exécution des dépenses locales », *Rev. Trésor* 1988, p. 106.

COLLIN (P.), « Etendue et limites des pouvoirs de contrôle des comptables publics », *Rev. Adm.*, 2001, n° 322, p. 363.

CONVERT (J.), « Le contrôle de légalité exercé par le juge financier à travers l'examen des comptabilités locales », *Rev. Trésor*, 1994, p. 511.

CORBEAU, *in* débats sous **RAYNAUD (J.), MESPELAERE (P.)**, « Les chambres régionales des comptes et les dépenses obligatoires », *in Les chambres régionales des comptes*, Actes du colloque d'Angers, pp. 51 et 52.

CRUCIS (H.M.), « Le contrôle de régularité financière », *RFDA*, 1992, p. 730.

CRUCIS (H.M.), « Gestion locale, exécutifs locaux, juridictions financières dans la loi du 29 janvier 1993 : les contrôles financiers entre prévention et répression », *RFDA*, 1993, p. 1091.

DAMAREY (S.), « Les injonctions pour l'avenir prononcées par le juge des comptes », *Rev. Trésor*, 2001, p. 506.

DAMAREY (S.), « Association non déclarée et gestion de fait », *AJDA*, 2006, p. 49.

DEFOORT (P.), « Le comptable public local peut-il exercer un contrôle de légalité ? », *AJDA,* 1987, p. 699.

DEFRENNE et DEPORCQ, « Service fait », *in* Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, Economica, 1991, p. 1422.

DEGOFFE (M.), « L'extension de la faute de gestion », *AJDA*, 1996, p. 206.

DELVOLVE (P.), « Les contradictions de la délégation de service public », AJDA, 1996, p. 675.

DESCHEEMAEKER (C.), « La responsabilité personnelle des ordonnateurs des collectivités locales », *RFFP*, 1993, n° 43, p. 49.

DESCHEEMAEKER (C.), « Une innovation dans les Chambres régionales des comptes : l'introduction de l'audience publique dans certaines procédures juridictionnelles », *DA*, septembre 1995, p. 1.

DESCHEEMAEKER (C.), « La responsabilité des gestionnaires », *AJDA*, 1996, p. 667.

DESCHEEMAEKER (C.), « La gestion de fait et les associations transparentes », *Le courrier juridique des finances*, 1997, n° 78, p. 1.

DESCHEEMAEKER (C.), « Le juge financier », *LPA*, 2000, n° 23, p. 70.

DESCHEEMAEKER (C.), « L'examen spécifique de conventions relatives à des marchés ou à des délégations de service public par les Chambres régionales des comptes », *LPA*, 2001, n° 95, p. 81.

DESCHEEMAEKER (C.), « Utilité et servitudes de la procédure de gestion de fait », *RFFP*, n° 92, 2005, p. 127.

DOYELLE (A.), « Le contrôle des actes des collectivités locales dans l'activité juridictionnelle », *AJDA*, 1993, p. 768.

DOYELLE (A.), « Le contrôle de régularité et du caractère exécutoire des actes des collectivités territoriales », *AJDA*, 1994, p. 200.

DREYFUS (J.D.), « L'application du code des marchés publics aux contrats de mobilier urbain », *AJDA* 2002, p. 519.

Du MARAIS (B.), « La gestion de fait devant le Conseil d'Etat, juge de cassation », *RFFP*, n° 52, 1995, p. 207.

FABRE (F.J.), « Les gestions de fait collectives », *Rev. Adm.*, 1967, p. 36.

FABRE (F.J.), « La loi du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes », *Rev. Adm*, 1967, p. 552.

FABRE (F.J.), « L'amende pour ingérence dans les opérations comptables », *Rev. Adm*, 1968, p. 327.

FABRE (F.J.), « Sur la réforme de la Cour des comptes », *Rev. Adm*, 1969, p. 185.

FABRE (F.J.), « Sur la réforme de la Cour des comptes », *Rev. Adm*, 1969, p. 466.

FABRE (F.J.), « Réflexions sur le régime particulier de responsabilité des comptables publics », *Rev. Adm*, 1970, p. 32.

FABRE (F.J.), « Réflexions sur le régime particulier de responsabilité des comptables publics », *Rev. Adm*, 1970, p. 181.

FABRE (J.F.), « La Cour de discipline budgétaire et financière », *Rev.* Adm, 1970, p. 429.

FABRE (F.J.), « La réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière », *Rev. Adm.*, 1971, p. 539.

FABRE (F.J.), « La réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière », *Rev. Adm.*, 1971, p. 662.

FABRE (F.J.), « Les amendes pour retard », *Rev. Adm.*, 1973, p. 32.
.
FABRE (F.J.), « Les amendes pour retard », *Rev. Adm.*, 1973, p. 155.

FABRE (F.J.), « La réforme de la Cour des comptes », *Rev. Adm.*, 1977, p. 41.

FABRE (F.J.), « Sur « l'encadrement » des Chambres régionales des comptes par la Cour des comptes », *Rev. Adm.*, 1984, p. 51.

FERULLA (M. G.), « Les associations transparentes », *Rev. Trésor*, 1991, p. 443.

FRADIN (L.), « Cour des comptes », *J. Cl. administratif*, Fasc. 1240, n° 18.

FRATACCI (M .), « La réception, le décompte général et définitif et le solde des marchés publics de travaux », *Rev. Trésor*, 1992, p. 382.

FRATACCI (M.), « La réception, le décompte général et définitif et le solde des marchés publics de travaux », *Marchés publics*, n° 271, janvier 1993, p. 35.

FRATACCI (M.), « Le contrôle juridictionnel du juge des comptes sur le respect du seuil de passation des marchés publics : obligations des comptables, évolutions et difficultés pratiques », *Rev. Trésor*, 2000, p. 336.

FROMENT-MEURICE (A.), « Sur la « genèse » de la jurisprudence Soldevilla », *Rev. Adm.*, n° 277, 1994, p. 23.

GAUDEMET (P.M.), « Les Chambres régionales des comptes », *AJDA*, 1983, p. 102.

GIMENO-CABRERA (V.), « Le maintien du juge judiciaire dans le contentieux du droit de la commande publique – L'échec de la loi MURCEF ? », *Rev. Adm.*, 2005, p. 25.

GODARD (J.), « Brèves remarques sur le contrôle des finances publiques », *RDP*, 1970, p. 525.

GODARD (J.), « La Cour des comptes et les marchés publics », *Revue des Marchés publics*, n° 240, 1989, p. 20.

GRANJEAT (P.), « Le rapport public de la Cour des comptes », *Rev. Adm.*, 1958, p. 366.

GREGOIRE (L.), « Du recouvrement des retenues et des pénalités de retard appliquées aux créanciers des collectivités publiques : exemple de pénalités de retard dans l'exécution des marchés », *Rev. Trésor*, 1950, p. 153.

GREGOIRE (L), « Marchés des collectivités et établissements publics locaux, pénalités de retard d'exécution, mention de la date de mise en exécution sur les justificatifs », *Rev. Trésor*, 1970, p.131.

GROPER (N.), MICHAUT (C.), « La place du ministère public dans l'instance en reddition de compte », *AJDA*, 2008, p. 2442.

GUERRIER (P.), « La quatrième partie du décret du 29 décembre 1962 a disparu », *Rev. Trésor*, 1987, p. 712.

GUIBAL (M.), « Chronique de législation – Marchés publics et délégations de service public », *AJDA*, 1993, p. 186

GUIBERT (J.), RONDIN (J.M.), « Problématique du contrôle des actes budgétaires », *Rev. Trésor*, 1985, p. 679.

HELIN (J.C.), « Le préfet, les élus et le juge, réflexion sur le contrôle de légalité des actes locaux », *in La décentralisation, dix ans après*, Décentralisation et développement local, Paris, LGDJ, 1993, p. 117.

HERNU (P.), « L'évolution des contrôles des chambres régionales des comptes à travers les lois des 5 janvier 1988, 15 janvier 1990, 6 février 1992 et 29 janvier 1993, *RFFP*, 1993, n° 43, p. 37.

HERTZOG (R.), « Les contrôles financiers », *AJDA* 1992, n° spécial, Décentralisation, bilan et perspectives, p. 60.

HOUEL (J.), « Le contrôle financier des chambres régionales des comptes », *Pouvoirs*, n° 60, 1992, p. 135.

HOURTICQ (J.), « La Cour des comptes et les communes », *Rev. Adm.*, 1977, p. 169.

LAMARQUE (D.), MILLER (G.), « Le juge administratif face aux attributions non contentieuses du juge des comptes », *AJDA*, 1998, p. 955.

LASCOMBE (M.), « La reconnaissance de l'utilité publique des dépenses », *RFFP*, 1999, n° 66, p. 53.

LASCOMBE (M.), « Le juge financier et les établissements publics », *in* Etudes en l'honneur de Pierre Sandevoir, L'Harmattan, 2000, p. 61.

LASCOMBE (M.), « Le juge des comptes, juge administratif », *in liber amicorum* à Jean Waline, 2002, Dalloz, p. 639.

LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.), « Un second souffle pour la Cour de discipline budgétaire et financière ? », *AJDA*, 2005, p. 1672.

LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.), « La modification de la responsabilité pécuniaire et personnelle du comptable public », *Rev. Trésor*, 2007, p. 437.

LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.), « Réforme des juridictions financières : acte I », *AJDA*, 2008, p. 2273.

LEFEBVRE, « Une règle d'or de la comptabilité publique : le paiement après service fait », *Rev. Trésor*, 1996, p. 667.

LE FOLL (J.), « Chambres régionales des comptes », *J. Cl.*, fascicule n° 1215, n° 55 et 56.

LE GALL (A.), « L'intérêt public de la dépense », *RFFP*, 1996, n° 54, p. 149.

LEYAT (A.), « Les divers aspects de la mise en cause personnelle des élus locaux par le juge financier », *Rev. Trésor*, 1994, p. 592.

LEYAT (A.), MILLER (G.), « Les rapports d'observations définitives consacrés aux régions », *AJDA*, 2010, p. 722.

LEVALLOIS (B.), « Le contrôle de la gestion et le rapport public », *in Les Chambres régionales des comptes*, Actes du colloque d'Angers, 1984, Paris, La Documentation française, p. 141.

LHORTY (C.), « Pour une nouvelle approche des rapports entre ordonnateurs et comptables », *Rev. Trésor,* 1996, p. 75.

LIMOUZIN-LAMOTHE (P.), « Le contrôle juridictionnel exercé par les Chambres régionales des comptes », *in* Actes du colloque d'Angers, *Les Chambres régionales des comptes*, La Documentation française, 1985, Centre de formation des personnels communaux, 1984, p. 113.

MAGNET (J.), « Le Ministère public près la Cour des comptes », *RDP*, 1973, p. 319.

MAGNET (J.), « La responsabilité des comptables », *RFFP*, 1989, n° 7, p. 69.

MAGNET (J.), « La jurisprudence budgétaire de la Cour des comptes », *RFFP*, 1989, n° 26, p. 295.

MAGNET (J.), « Que juge le juge des comptes ? », *RFFP*, 1989, n° 28, p. 115.

MAGNET (J.), HEMAR (E.), « Qui cherche trouve : actualité de la juridiction des comptes », *Recueil dalloz*, 1993, chronique, p. 41.

MALINGRE (D.), VARAINE (P.), « Inscription d'office et exécution forcée », *AJDA*, 1985, p. 143.

MALINGRE (D.), VARAINE (P.), « Dépenses obligatoires », *AJDA*, 1986, p. 157.

MALINGRE (D.), VARAINE (P.), « L'action des Chambres régionales des comptes », *AJDA*, 1987, p. 192.

MATTRET (J.B.), « La loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux CRC et à la Cour des comptes », *RFFP*, 2002, n° 77, p. 251.

MELLERAY (G.), ROUGIE (J.), « A propos du nouveau régime d'inscription d'office des dépenses obligatoires au budget d'une collectivité locale », *RFDA*, 1984, p. 210.

MENEMENIS (A.), « Exécution des délégations de service public : rapports entre le délégant et le délégataire », *Contrats et marchés publics*, numéro spécial : *Dix ans de droit des délégations de services publics : bilan et perspectives*, Actes du colloque du 28 mars 2003, mai 2003, p. 39.

MEYRONNEINC (J.), « La responsabilité spécifique des comptables publics », *Rev. Adm*, 1968, p. 25.

MILLER (G.), LEYAT (A.), « Les chambres régionales et territoriales des comptes et le contrôle des délégations de service public », *AJDA*, 2007, p. 1696.

MILLER (G.), LEYAT (A.), « L'intercommunalité vue par les chambres régionales et territoriales des comptes », *AJDA*, 2009, p. 699.

MONTAGNIER (G.), « Le décret du 29 décembre 1962 et l'enseignement universitaire », *Rev. Trésor*, 1987, p. 732.

MONTAGNIER (G.), « Le juge financier, juge des comptes et des comptables », *RFFP*, 1993, n° 41, p. 46.

MONTECLER (M.C.), « Responsabilité du comptable et vérification de l'exactitude des calculs de liquidation », *AJDA* 2005, p. 1542.

MOREAU (D.), « Le régime des recettes dans les contrats publics », *AJDA*, 2007, p. 1513.

MOTTES (J.E.), « Le contrôle financier des délégations », *AJDA*, 1996, p. 661.

MUZELLEC (R.), « Les Chambres régionales des comptes vues de l'extérieur – Rapport introductif », *in* Chambres régionales des comptes, VIème rencontres Cour des comptes-Universités, Actes des journées d'Aix-en-provence des 8 et 9 novembre 1985, p. 149.

NZOUANKEU (J.M.), « Les rapports entre le juge des comptes et le juge administratif de droit commun », *RSF*, 1977, p. 461.

ORSONI (G.), « Le Conseil d'Etat, juge de cassation des décisions de la Cour des comptes », *RFFP*, 1992, n° 36, p. 122.

PASBECQ (C.), « De la frontière entre la légalité et l'opportunité dans la jurisprudence du juge de l'excès de pouvoir », *RDP*, 1980, p. 803.

PASTOR (J.M.), « La distinction délicate entre marchés publics et délégations de service public au regard de la notion de risque », *AJDA*, 2009, p. 1129.

PERNOT-BURCKEL (V.), « L'élaboration du décret du 29 décembre 1962 », *in la comptabilité publique, continuité et modernité*, Colloque tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, p. 101.

PIOLE (G.), PIQUIN (J.M.), « Les Chambres régionales des comptes et les délégations de service public au plan local : quels contrôles ? », *RFFP*, 1996, n° 56 , p. 49.

POLLET (D.), « Le renouveau du contentieux administratif généré par le contrôle de gestion », *RRJ*, 2004-4, p. 2491.

POUJADE (B.), « La responsabilité des ordonnateurs en droit public financier : état des lieux », *AJDA*, 2005, p. 703.

PUGEAULT (S.), « Les premiers mois de l'exercice du contrôle budgétaire par la chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne », *Les cahiers de l'administration territoriale*, n° 9 – Nouvelles compétences finances et contrôles, 1985, p. 86.

RAYNAUD (J.), MESPELAERE (P.), « Les chambres régionales des comptes et les dépenses obligatoires », *in Les chambres régionales des comptes*, Actes du colloque d'Angers, 1984, Paris, La Documentation française, p. 41.

RENOUARD (L.), « Les contrôles de la Cour et des chambres régionales des comptes sur les contrats de partenariat », *Rev. Trésor*, 2007, n° spécial, p. 258.

RENOUARD (L.), « Les contrôles du comptable public en matière de marchés publics », *Rev. Trésor*, 2007, p. 431.

REY (G.), « Le règlement général du 29 décembre 1962 et la réforme de la comptabilité publique », *Rev. Trésor*, 1987, p. 704.

RFFP, numéro spécial « Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme », n° 92, 2005.

RFFP, numéro spécial, « La gestion des ressources humaines dans le secteur public », 2008.

ROUSSET (O.), « Collectivités locales, associations : un partenariat à encadrer », *LPA*, 1998, n° 10, p. 5.

SAÏDJ (L.), « Ordonnateurs publics », *in* Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, Economica, 1991, p. 1107.

SAÏDJ (L.), « Les rôles respectifs des ordonnateurs et des comptables dans les universités », *RFFP,* 1989, n° 27, « Séparation des ordonnateurs et des comptables », *in Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, Economica, 1991, p. 1418,* « Réflexions sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables », *RFFP,* 1993, n° 41, p. 64.

SAÏDJ (L.), « Réflexions sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables », *RFFP* 1993, n° 41, p. 64.

SANTINI (A.), « Vers une nouvelle fonction publique », *RFFP*, 2008, n° 104, p. 9.

SAUNIER (P.), « La faute de gestion dans la jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière », *RFDA*, 1992, p. 1055.

TRAVARD (J.), « Jean Rivero et les lois du service public », *AJDA*, 2010, p. 987.

J. PH. V., « Un comptable public peut-il apprécier l'intérêt public d'une dépense ? » , *Bulletin juridique des collectivités territoriales*, p. 840.

VANDENDRIESSCHE (X.), Préface de la thèse de Stéphanie DAMAREY, *Le juge financier, juge administratif*, Nouvelle bibliothèque des thèses, 2001, Dalloz, p. VII.

VARAINE (P.), *in* débats sous **RAYNAUD (J.), MESPELAERE (P.)**, « Les chambres régionales des comptes et les dépenses obligatoires », *in Les chambres régionales des comptes*, Actes du colloque d'Angers, 1984, Paris, La Documentation française, p. 52.

VEDEL (G.), « La Cour des comptes et le juge administratif de droit commun », *in La Cour des comptes d'hier à demain*, actes des journées Cour des comptes – Université, Strasbourg, 13-14 mai 1977, Annales de la faculté de droit et des sciences politiques et de l'institut de recherches juridiques, politiques et sociales de Strasbourg, Paris, LGDJ, 1979, p. 25.

VEROT (J.), « Dépenses obligatoires des collectivités territoriales décentralisées et de leurs établissements publics », *Rev. Trésor*, 1987, p. 39.

WAUQUIER (J.P.), « Les pièces justificatives de dépenses dans la comptabilité publique des collectivités territoriales », *Rev. Trésor*, 2003, p. 749.

JURISPRUDENCE

ARRETS

Cour des comptes, 22 décembre 1837, Payeur de l'Hérault, cité par LAFERRIERE, *Traité de la juridiction financière*, Berger-levrault, 1896, p. 406.

Cour des comptes, 30 janvier 1895, Résigaud et consorts, commune de Cours, *Rec. Cour des comptes,* p. 7.

Cour des comptes, 4 avril 1895, Millerot, ancien maire de Fontenay-le-Château et Paquellet, *Rec. Cour des comptes,* p. 20.

Cour des comptes, 20 juin 1895, Hospice d'Evian, *Rec. Cour des comptes,* p. 34.

Cour des comptes, 30 juin 1895, Orphelinat Prevost, à Cempuis, *Rec. Cour des comptes*, p. 45.

Cour des comptes, 12 mars 1896, Commune de Bourg-d'Iré, *Rec. Cour des comptes*, p. 52.

Cour des comptes, 18 mai 1896, Sieur Vandier, ancien maire de la commune d'Augé, *Rec. Cour des comptes*, p. 54.

Cour des comptes, 6 et 27 février 1899, Commune de Quenne, *Rec. Cour des comptes,* p. 132.

Cour des comptes, 27 février 1899, Bourgeaux, *Rec. Cour des comptes,* p.140.

Cour des comptes, 9 juillet 1901, Commune de Saint-Gemmes-D'Andigné, *Rec. Cour des comptes,* p. 246.

Cour des comptes, 17 février 1902, Communes d'El-Ancor, Bou-Sfer, Aïn-el-Turk et Mers-el-Kébir, *Rec. Cour des comptes*, p. 13.

Cour des comptes, 15 juin 1903, Commune de Tizac-de-Curton-de-Branne, *Rec. Cour des comptes,* p. 28.

Cour des comptes, 18 juin 1906, Villant, ancien maire de Réville, *Rec. Cour des comptes,* p. 50.

Cour des comptes, 12 juillet 1907, Nicolle, TPG de Corse, *Rec. Conseil d'Etat,* p. 656.

Cour des comptes, 19 décembre 1907, TPG des Pyrénées-Orientales, *Rec. Cour des comptes,* p. 58.

Cour des comptes, 26 mars 1908, Commune de Bellac, *Rec. Cour des comptes*, p. 19.

Cour des comptes, 20 juillet 1908, Commune de Noyen-sur-Sarthe, *Rec. Cour des comptes*, p. 36.

Cour des comptes, 30 janvier 1911, Commune de Bourgogne, *Rec. Cour des comptes*, p. 7.

Cour des comptes, 15 juin 1911, Commune de Gaud, *Rec. Cour des comptes*, p. 27.

Cour des comptes, 27 juin 1911, Commune de Digne, *Rec. Cour des comptes,* p. 30.

Cour des comptes, 6 novembre 1913, Asile de la Providence à Paris, *Rec. Cour des comptes*, p. 26.

Cour des comptes, 2 juillet 1914, Commune de Lerm-et-Musset, *Rec. Cour des comptes*, p. 61.

Cour des comptes, 12 mars 1917, Asile de la vieillesse, « Maison Saint-Benoît » à Chambéry, *Rec. Cour des comptes*, p. 43.

Cour des comptes, 12 mars 1917, Dispensaire général de Lyon, *Rec. Cour des comptes*, p. 45.

Cour des comptes, 4 novembre 1919, Commune de Russey, *Rec. Cour des comptes*, p. 40.

Cour des comptes, 15 mars 1921, Le Sieur Igolen, maire de Pernes, *Rec. Cour des comptes,* p.32.

Cour des comptes, 16 et 22 juillet 1924, Commune d'Hyères, *Rec. Cour des comptes*, p. 66.

Cour des comptes, 27 mai 1933, Commune de Belpech, *Rec. Cour des comptes*, p. 13.

Cour des comptes, 4 décembre 1933 Association syndicale du Clos Valrose à Nice, *Rec. Cour des comptes*, p. 26.

Cour des comptes, 8 avril 1935, Commune de Poissy, *Rec. Cour des comptes*, p. 32.

Cour des comptes, 12 mars 1937, Commune de Mesnil-Martinsart, *Rec. Cour des comptes*, p. 34.

Cour des comptes, 3 novembre 1937, Commune de Mercatel, *Rec. Cour des comptes*, p. 39.

Cour des comptes, 27 octobre 1938, Commune de Caudry, *Rec. Cour des comptes*, p. 50.

Cour des comptes, 17 septembre 1940, Commune d'Aumont, *Rec. Cour des comptes*, p. 38.

Cour des comptes, 20 septembre 1940, M. Vallat, ancien directeur de l'Office national du tourisme , *Rec. Cour des comptes*, p. 40, *GAJF*, n° 45.

Cour des comptes, 5 mai 1942, Comité de ravitaillement de Lillebonne, *Rec. Cour des comptes*, p. 17.

Cour des comptes, 7 janvier 1943, M. Fievez, membre du comité de guerre, commune de Fenain, *Rec. Cour des comptes*, p. 49.

Cour des comptes, 4 juin 1943, Commune de Viroflay, *Rec. Cour des comptes*, p. 50.

Cour des comptes, 9 décembre 1943, Comité de gérance d'Abbeville, *Rec. Cour des comptes*, p. 56.

Cour des comptes, 6 juin 1946, Asile d'Aligre, à Lèves, *Rec. Cour des comptes*, p. 3.

Cour des comptes, 25 mai 1947, Polin et Pinguet, *Rec. Cour des comptes,* p. 16.

Cour des comptes, 28 octobre 1948, Comité de ravitaillement de Gaillon, *Rec. Cour des comptes*, p. 40.

Cour des comptes, 27 juillet 1950, Société anonyme des pompes funèbres générales, *Rec. Cour des comptes*, p. 48.

Cour des comptes, 28 mai 1952, Marillier, receveur de la commune de Valentigney, *Rec. Cour des comptes,* p. 55.

Cour des comptes, 19 décembre 1952, Lamirand et autres, *Rec. Cour des comptes,* p. 48.

Cour des comptes, 5 mars 1953, Les sieurs Larrieu, secrétaire général du Conseil supérieur de la pêche, et Vivier, directeur de la station centrale d'hydrobiologie appliquée, *Rec. Cour des comptes*, p. 4.

Cour des comptes, 11 mars 1954, Ecole de plein service de médecine et de pharmacie d'Angers, *Rec. Cour des comptes*, p. 34.

Cour des comptes, 7 octobre 1954, Association syndicale de drainage de la Contres, *Rec. Cour des comptes*, p. 50.

Cour des comptes, 2 décembre 1954, Office municipal d'HLM de Huningue, *Rec. Cour des comptes*, p. 53.

Cour des comptes, 9 février 1956, Hôpital de Pithiviers, *Rec. Cour des comptes*, p. 20.

Cour des comptes, 1er mars 1956, Associations syndicales de la région d'Arles, *Rec. Cour des comptes*, p. 3.

Cour des comptes, 11 juillet 1957, Commune de Lewarde, *Rec. Cour des comptes*, p. 51.

Cour des comptes, 7 mai 1958, Régie départementale des passages d'eau de la Vendée, *Rec. Cour des comptes*, p. 68.

Cour des comptes, 7 mai et 20 octobre 1958, Régie départementale des passages d'eau de la Vendée, *Rec. Cour des comptes*, p. 68.

Cour des comptes, 16 avril 1959, Commune de Vieillevigne, *Rec. Cour des comptes*, p. 12, *GAJF*, 2007, n° 42-6.

Cour des comptes, 12 novembre 1959, Comptable centralisateur de la régie municipale d'électricité de Lure, *Rec. Cour des comptes*, p. 40.

Cour des comptes, 18 novembre 1959, Commune de Tignet, *Rec. Cour des comptes*, p. 41.

Cour des comptes, 23 décembre 1959, OPHLM de Bondy, *Rec. Cour des comptes*, p. 43.

Cour des comptes, 28 septembre 1960, Comité des fêtes de Schiltigheim, *Rec. Cour des comptes*, p. 65.

Cour des comptes, 12 avril 1962, Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de Galan, Tournous et Recurt, *Rec. Cour des comptes,* p. 20.

Cour des comptes, 27 juin 1962, Amiral Le Hagre et consorts, attachés navals à l'Ambassade de France en Grande-Bretagne, *Inédit, cité au GAJF, n° 45-2.*

Cour des comptes, 24 mars 1966, Sieur Wackenheim, ancien directeur des abattoirs de Haguenau, *Rec Cour des comptes*, p. 59.

Cour des comptes, 21 avril 1966, M. Larignon, receveur de la commune de Condat, *Rec. Cour des comptes*, p. 131.

Cour des comptes, 20 octobre 1966, Hôpital-hospice de Beaumont-sur-Oise, *Rec. Cour des comptes* p. 105.

Cour des comptes, 5 juillet 1967, Lycée J. Decour à Paris, *Rec. Cour des comptes*, p. 111.

Cour des comptes, 27 septembre 1967, Gonin, ancien rédacteur à la faculté des lettres de Paris, *Rec. Cour des comptes,* p. 81.

Cour des comptes, 7 novembre 1968, Commune d'Obernai, *Rec. Cour des comptes*, p. 119.

Cour des Comptes, 16 avril 1970, Agache, ancien économe de l'école départementale d'agriculture de Wagnonville, *Rec. Cour des comptes,* p. 53.

Cour des comptes, 22 avril 1971, Centre hospitalier intercommunal de Créteil, *Rec. Cour des comptes,* p. 88.

Cour des comptes, 28 octobre 1971, Service départemental de protection contre l'incendie de Meurthe-et-Moselle, *RA*, n° 150.

Cour des comptes, 2 mars 1972, Sieur Jolly, receveur de la commune d'Alençon, *Rec. Cour des comptes*, p. 63.

Cour des comptes, 28 septembre 1972, Direction départementale de l'équipement de Seine-et-Marne.

Cour des comptes, 20 septembre 1973, Service départemental de protection contre l'incendie de Meurthe-et-Moselle, *Rec. Cour des comptes,* p. 137.

Cour des comptes, 20 avril 1978, *Rev. Trésor*, 1979, p. 58.

Cour des comptes, 29 juin 1978, Office interdépartemental d'HLM de la région parisienne, *Rec. Cour des comptes*, p. 37.

Cour des comptes, 4 avril 1979, Université de Grenoble, *Rec. Cour des comptes,* p. 178.

Cour des comptes, 26 novembre 1979, Fondation de Royaumont, *Rec. Cour des comptes*, p. 186.

Cour des comptes, 13 février 1980, Université de Paris III, *Rec. Cour des comptes*, p. 202.

Cour des comptes, 16 décembre 1980, Thouvenin, ancien conseiller municipal de la commune de Longuyon, *Rec. Cour des comptes,* p. 193.

Cour des comptes, 8 janvier 1981, Département du Loiret, *Rec. Cour des comptes*, p. 359.

Cour des comptes, 27 mai 1981, M. Poulain, intendant du lycée français Jean Mermoz à Buenos Aires, *Rec. Cour des comptes*, p. 164.

Cour des comptes, 17 juin 1981, Sieur B…, *Rev. Trésor*, 1982, p. 274.

Cour des comptes, 23 septembre 1981 et 24 février 1983, MM. Baudin, président, et Simon, vice- président de l'office de tourisme de la commune de Tignes, *Rec. Cour des comptes*, p. 188.

Cour des comptes, 5 mai 1982, Melle Juin, agent comptable du lycée d'enseignement professionnel Pierre Doriole, lycée Rompsay et du collège Beauregard, à La Rochelle, *Rec.Cour des comptes,* p. 327.

Cour des comptes, 6 mai 1982, Sieur G., *Rev. Trésor*, 1982, p. 651.

Cour des comptes, 14 juin 1982, Syndicat intercommunal à vocation multiple de Maîche, *Rec. Cour des comptes*, p. 73.

Cour des comptes, 18 novembre 1982 et 12 juillet 1984, MM. Noé et Poli, agents comptables du budget annexe des monnaies et médailles, *Rec. Cour des comptes*, p. 77.

Cour des comptes, 27 avril 1983, MM. Fauve, Arnold, Linon et Massart, directeurs et secrétaires généraux successifs de l'Institut français de Cologne, *Rec. Cour des comptes*, p. 285.

Cour des comptes, 1er mars 1984, Médecin et consorts, *Rec. Cour des comptes,* p. 259.

Cour des comptes, 1er mars 1984, Association française d'action touristique, *Rec. Cour des comptes,* p. 266.

Cour des comptes, 1er juin 1984, MM. Blaquière et Juve, directeurs, et Mme Penigaud, secrétaire générale de l'unité pédagogique d'architecture de Toulouse, *Rec. Cour des comptes*, p. 306.

Cour des comptes, 27 juin 1984, MM. Lejosne et Baudeux, receveurs du centre hospitalier spécialisé de Prémontré, *Rec. Cour des comptes*, p. 393.

Cour des comptes, 30 juin 1984, M. Santa-Cruz et M. Barbier, maires de la commune de Dôle, *Rec. Cour des comptes,* p. 309.

Cour des comptes, 5 juillet 1984, Commune de Caen, *Rec. Cour des comptes*, p. 81.

Cour des comptes, 17 octobre 1984, Université de Paris IV, *Rec. Cour des comptes*, p. 103.

Cour des comptes, 27-29 mars 1985, MM. Guibert et Pichard, agents comptables du Centre national de documentation pédagogique, *Rec. Cour des comptes*, p. 34.

Cour des comptes, 13 juin 1985, M. Santa-Cruz et M. Barbier, *Rec. Cour des comptes,* p. 84.

Cour des comptes, 20 juin 1985, Commune de Mâcon, *Rec. Cour des comptes,* p. 86.

Cour des comptes, 11 juillet 1985, M. Métereau, agent comptable de l'école nationale vétérinaire d'Alfort, *Rec. Cour des comptes*, p. 111.

Cour des comptes, 9 octobre 1985, Université de Paris VIII, *Rec. Cour des comptes*, p. 115.

Cour des comptes, 7 novembre 1985, Commune de Rennes, *Rec. Cour des comptes*, p. 132.

Cour des comptes, 25-26 septembre 1986, M. Jeantet, comptable de l'agence française pour la maîtrise de l'énergie, *Rec. Cour des comptes*, p. 253.

Cour des comptes, 15 janvier 1987, Mme Ortscheidt, comptable de la commune d'Obermodern- Zutzendorf, *Rec. Cour des comptes*, p. 276.

Cour des comptes 26 février 1987, M. Sabet, agent comptable de l'école nationale d'ingénieurs de travaux agricoles de Clermont-Ferrand-Marmilhat, *Rec. Cour des comptes*, p. 283.

Cour des comptes, 14 janvier 1988, Syndicat communautaire d'aménagement de Marne-la-Vallée, *Rec. Cour des comptes*, p. 10.

Cour des comptes, 21 janvier 1988, Melle Benoist, receveur de la commune de Civray, *Rec. Cour des comptes*, p. 125.

Cour des comptes, 4 février 1988, Bureau d'aide sociale de Matour, *Rec. Cour des comptes*, p. 135.

Cour des comptes, 11 février 1988, M. Doyen, comptable de la commune de Bernes-Sur-Oise, *Rec. Cour des comptes*, p. 146.

Cour des comptes, 3 mars 1988, Commune de Bazoches-sur-Hoene, *Rec. Cour des comptes*, p. 26.

Cour des comptes, 3 mars 1988, M. Prigent, agent comptable de la commune de Plouhinec, *Rec. Cour des comptes*, p. 30.

Cour des comptes, 3 mars 1988, Commune de Bouvancourt, *Rec. Cour des comptes* p. 149.

Cour des comptes, 21 avril 1988, Commune d'Evreux, *Rec. Cour des comptes*, p. 53.

Cour des comptes, 28 avril 1988, Commune d'Annecy, *Rec. Cour des comptes*, p. 57.

Cour des comptes, 28 avril 1988, Commune de Gy, *Rec. Cour des comptes*, p. 158.

Cour des comptes, 5 mai 1988, M. Maugué, agent comptable de l'ENS d'horticulture de Versailles, *Rec. Cour des comptes*, p. 61.

Cour des comptes, 5 mai 1988, Commune de Garges les Gonesses, *Rec. Cour des comptes,* p. 62.

Cour des comptes, 7 juillet 1988, Office pour l'information Eco-Entomologique, *Rec. Cour des comptes,* p. 86.

Cour des comptes, 7 juillet 1988, M. Poly, président directeur général, Melle Bienvenu, agent comptable de l'Office pour l'information éco-entomologique, *Rec. Cour des comptes*, p. 87.

Cour des comptes, 29 septembre 1988, Syndicat communautaire d'aménagement de la ville nouvelle d'Evry, *Rec. Cour des comptes*, p. 110.

Cour des comptes, 2 février 1989, Office pour l'information économique-entomologique, *Rev. Trésor*, 1991, p. 315.

Cour des comptes, 23 mai 1989, M. Nicoli, receveur de la commune de Vignory, *Rec. Cour des comptes,* p. 141.

Cour des comptes, 5 juillet 1989, MM. Hess, ancien directeur départemental de la jeunesse et des sports faisant fonction de directeur régional et Hardy, ancien directeur par intérim du Centre régional d'éducation physique de Saint-Denis de la Réunion, *Rec. Cour des comptes*, p. 70.

Cour des comptes, 14 septembre 1989, MM. Mauss et Pujol, comptables de la commune de Toulouse, *Rec. Cour des comptes*, p. 73.

Cour des comptes, 28 septembre 1989, Corporation des part-prenants de la Fontaine Salées de Salies-de-Béarn, *Rev. Trésor*, 1990, p. 294.

Cour des comptes, 19 octobre 1989, TPG de la Côte d'Or, *Rec. Cour des comptes*, p. 89.

Cour des comptes, 11 janvier 1990, M. Restoin, comptable de l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle d'Evry, *Rec. Cour des comptes*, p. 15.

Cour des comptes, 10 mai 1990, M. Consturian, receveur de la commune d'Hyères, *Rec. Cour des comptes,* p. 116.

Cour des comptes, 26 septembre 1990, Assemblée permanente des chambres d'agriculture, *Rec. Cour des comptes*, p. 66.

Cour des comptes, 24 octobre 1990, Sieur B…, comptable du centre hospitalier de Lorient, *Rev. Trésor*, 1991, p. 303.

Cour des comptes, 8 novembre 1990, Syndicat communautaire d'aménagement de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise, *Rec. Cour des comptes*, p. 82.

Cour des comptes, 25 mars 1991, Commune de Cuers, *Rec. Cour des* comptes, p. 18.

Cour des comptes, 5 juin 1991, M. Achour, agent comptable de l'université de Paris V, *Rec. Cour des comptes*, p. 52.

Cour des comptes, 13 juin 1991, Commune de Nonant-le-Pin, *Rec. Cour des comptes*, p. 59.

Cour des comptes, 24 octobre 1991, M. Devedjan, maire d'Antony, *Rec. Cour des comptes,* p. 89.

Cour des comptes, 26 novembre 1991, M. Lucas, directeur et Mme Baglione-Costa, agent comptable du Centre hospitalier général d'Antibes, *Rec.* P. 104.

Cour des comptes, 19 décembre 1991, MM. Bia et Hayard, comptables du centre hospitalier général de Chalons-sur-Marne, *Rec. Cour des comptes*, p. 122.

Cour des comptes, 26 mars 1992, Commune d'Hyères, *Rec. Cour des comptes*, p. 27.

Cour des comptes, 31 mars 1992, M. Hopital, comptable du centre hospitalier du Havre, *Rec. Cour des comptes*, p. 33.

Cour des comptes, 26 mai 1992, M. Jacques Médecin et autres, *Rec. Cour des comptes*, p. 52, *GAJF*, 1997, n° 40.

Cour des comptes, 5 novembre 1992, MM. Cheylan et Cettour, comptables de la Commune de Nice, *Rec. Cour des comptes,* p. 112.

Cour des comptes, 5 novembre 1992, M. Hébert, comptable de la commune de Grand-Quevilly, *Rec. Cour des comptes*, p. 113.

Cour des comptes, 5 novembre 1992, M. Brun, comptable de la commune de Villenave-d'Ornon, *Rec. Cour des comptes*, p. 113.

Cour des comptes, 27 novembre 1992, MM. Pougeon et Miran, comptables du lycée agricole de Meymac, *Rec. Cour des comptes*, p. 119.

Cour des comptes, 4 février 1993, Maison des orphelines de Nancy, *Rec. Cour des comptes*, p. 18.

Cour des comptes, 28 avril 1993, Lycée Xavier Marmier à Pontarlier, *RFFP*, 1994, n° 47, p. 173.

Cour des comptes, 1er juillet 1993, Mme Soldevilla, comptable du syndicat intercommunal d'électrification de la Corse du Sud, *Rec. Cour des comptes,* p. 79.

Cour des comptes, 7 octobre 1993, M. Cheylan, trésorier municipal de Marseille, *Rec. Cour des comptes* p. 108.

Cour des comptes, 7 octobre 1993, M. Francou, maire de la commune de Salon-de-Provence, *Rev. Trésor,* 1994, p. 195.

Cour des comptes, 9 décembre 1993, M. Bezzone, trésorier municipal de Grasse, *Rec. Cour des comptes,* p. 122.

Cour des comptes, 9 décembre 1993, MM. Médecin, maire et président du comité des fêtes de Nice, et Oltra, secrétaire général dudit comité, *Rec. Cour des comptes,* p.126, *GAJF*, n° 40.

Cour des comptes, 9 décembre 1993, MM. Prillard et Dodane, payeurs régionaux de Franche-Comté, *Rec. Cour des comptes,* p. 134.

Cour des comptes, 9 décembre 1993, Commune de Lesparre, *Rev. Trésor*, 1994, p. 265.

Cour des comptes, 9 décembre 1993, Commune de Langres, *Rev. Trésor*, 1994, p. 268.

Cour des comptes, 27 janvier 1994, MM. Stimpfling et Auneau, comptables de l'Ecole d'architecture de Nantes, *Rec. Cour des comptes*, p. 11.

Cour des comptes, 24 mars 1994, Commune de Miramas, *Rec. Cour des comptes*, p. 33.

Cour des comptes, 19 mai 1994, Commune de Saint-Malo, *Rec. Cour des comptes*, p. 50.

Cour des comptes, 19 mai 1994, Département du Finistère, *Rev. Trésor*, 1994, p. 684.

Cour des comptes, 11 juillet 1994, Rapport public particulier, Premier Ministre – Ministre de l'économie – Ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur, *Rec. Cour des comptes*, p. 242.

Cour des comptes, 5 octobre 1994, Université de Nancy I, *Rec. Cour des comptes*, p.92.

Cour des comptes, 12 octobre 1994, CHS de Brienne-le-Château, *Rec. Cour des comptes,* p. 97.

Cour des comptes, 20 octobre 1994, Commune de Forges-les-eaux, *Rev. Trésor*, 1995, p. 283.

Cour des comptes, 8 décembre 1994, CHRU de Besançon, *Rec. Cour des comptes,* p. 116.

Cour des comptes, 9 mars 1995, Académie de Corse, *Rec. Cour des comptes*, p. 6.

Cour des comptes, Commune de Mamoudzou, *Rev. Trésor*, 1995, p. 117 : « …. ».

Cour des comptes, 27 juin 1995, Caisse de prévoyance sociale de Mayotte, *Rec. Cour des comptes,* p. 55.

Cour des comptes, 5 octobre 1995, M. Chapuis, comptable de l'office public départemental d'habitations à loyer modéré du Doubs, *Rec. Cour des comptes*, p. 84.

Cour des comptes, 15 décembre 1995, MM. Trucy, maire de Toulon, et Trousset, directeur de l'association Toulon-Communication, *Rec. Cour des comptes*, p.105.

Cour des comptes, 15 décembre 1995, SIVOM de Nouvion-en-Ponthieu, *Rec. Cour des comptes,* p. 109.

Cour des comptes, 15 décembre 1995, ASA d'irrigation Petit-Montlong, *Rev. Trésor*, 1996, p. 502.

Cour des comptes, 15 décembre 1995, Office des poste et télécommunications de la Nouvelle-Calédonie, *Rec. Cour des comptes*, p. 111.

Cour des comptes, arrêt provisoire, 18 avril 1996, Mme Delacerda-Vidal, comptable du Palais de la découverte, *Rec. Cour des comptes,* 1998, p. 27.

Cour des comptes, 2 mai 1996, MM. Gauthier et Chincholle, comptables de la commune de Royat, *Rec. Cour des comptes* p. 55.

Cour des comptes, 30 mai 1996, 12 juin 1997, Ecole nationale supérieure de Fontenay-Saint-Cloud, *Rec. Cour des comptes,*1998, p. 259.

Cour des comptes, 4 juillet 1996, M. Chouquet, comptable du service départemental d'incendie et de secours des Alpes-de-Haute-Provence, *Rec. Cour des comptes*, p. 72.

Cour des comptes, 11 septembre 1996, Ecole nationale supérieure de techniques avancées, *Rec. Cour des comptes*, p. 84.

Cour des comptes, 25 septembre 1996, Fédération des parcs naturels de France, *Rec. Cour des comptes*, p. 103.

Cour des comptes, 2 octobre 1996, Commune de Le Barp, *RFDA*, 2001, p. 472.

Cour des comptes, 15 octobre 1996, M. Siffre, maire d'Istres et président du syndicat d'agglomération nouvelle « Ville nouvelle de Fos », et de l'association des œuvres sociales des agents des collectivités locales de la ville d'Istres et M. Bernardini, adjoint au maire, directeur du SAN et trésorier de L'AOSVI, *Rec. Cour des comptes*, p. 148.

Cour des comptes, 5 décembre 1996, Sieur M…, comptable de la commune de Saint-Jouin-Bruneval, *Rev. Trésor*, 1997, p. 363.

Cour des comptes, 20 mars 1997, M. Werner, comptable du syndicat intercommunal de traitement des déchets de Colmar et environs. *Rec. Cour des comptes*, p. 28.

Cour des comptes, 28 mai 1997, Association Toulon-Communication, *Rev. Trésor,* 1997, p. 598.

Cour des comptes, 12 juin 1997, Mme Courdavault, comptable de l'Ecole normale supérieure de Fontenay-Saint-Cloud et des comptes annexes du Centre de recherches et d'études pour la diffusion du français, *Rec. Cour des comptes*, p. 91.

Cour des comptes, 9 juillet 1997, DDE et CCI de la Réunion, *Rev. Trésor*, 2000, p. 37.

Cour des comptes, 1er octobre 1997, Lycée Yves-Thépot à Quimper, *Rev. Trésor*, 1998, p. 165.

Cour des comptes, 20 novembre 1997, Lycée Jean Rostand à Roubaix, *Rec. Cour des comptes*, p. 173.

Cour des comptes, 18 décembre 1997, M. Morel, comptable de la commune de Corps, *Rec. Cour des comptes,* p. 196.

Cour des comptes, 14 janvier 1998, M. Dominici, comptable de l'Office des transports de la région Corse, *Rec. Cour des comptes*, p. 18.

Cour des comptes, arrêt définitif, 26 janvier 1998, Mme Delacerda-Vidal, comptable du Palais de la découverte, *Rec. Cour des comptes,* 1998, p. 28.

Cour des comptes, 2 juillet 1998, Mme Scaillierez, comptable de la commune d'Avion, *Rec. Cour des comptes* p. 75.

Cour des comptes, 2 juillet 1998, Pourvoi du Sieur R…, comptable de la commune de Cintre, *Rev. Trésor,* 1999, p. 23.

Cour des comptes, 20 octobre 1998, M. Martinie, agent comptable du lycée René Cassin de Bayonne, *Rec. Cour des comptes*, p. 91.

Cour des comptes, 22 octobre 1998, Budget annexe des journaux officiels, *Rev. Trésor*, 2007, p. 205.

Cour des comptes, 23 novembre 1998, Ecole des Hautes études en sciences sociales, *RFDA*, 2000, p. 1122.

Cour des comptes, 25 novembre 1998, M. Vigner, comptable du centre régional de la propriété forestière de Normandie, *Rec. Cour des comptes,* p. 104.

Cour des comptes, 10 décembre 1998, M. Breut, comptable du syndicat intercommunal à vocation multiple de Montebourg, *Rec. Cour des comptes*, p. 112.

Cour des comptes, 4 février 1999, Lycée « Comte de Foix » à Andorre, *Rev. Trésor*, 2000, p. 201.

Cour des comptes, 4 février 1999, Lycée polyvalent d'Etat mixte de Saint-Pierre-et-Miquelon, *Rev. Trésor*, 2000, p. 218.

Cour des comptes, 12 février 1999, M. Lhorty, agent comptable de l'agence comptable des services industriels de l'armement, *Rec. Cour des comptes*, p. 10, *RFDA*, 2001, p. 474..

Cour des comptes, 18 février 1999, M. Aubert, comptable de l'Institut national polytechnique de Grenoble, *Rec. Cour des comptes*, p. 13.

Cour des comptes, 10 mars 1999, EPAD, *Rev. Trésor*, 2002, p. 217.

Cour des comptes, 17 mars 1999, M. Soulié, comptable de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture, *Rec. Cour des comptes*, p. 24.

Cour des comptes, 7 avril 1999, Mme Kammerer, comptable de la commune de Villers-les-Nancy, *Rec. Cour des comptes,* p. 35, *Rev. Trésor*, 1999, p. 714, *Rev. Trésor,* 2001, p. 294.

Cour des comptes, 7 avril 1999, Commune de Saint-Denis, *RFDA* 2000, p. 1123.

Cour des comptes, 6 mai 1999, SIPI à Aubagne, *RFDA*, 2001, p. 472.

Cour des comptes, 10 mai 1999, INSERM, *Rev. Trésor*, 2000, p. 214, *RFDA*, 2000, p. 1134.

Cour des comptes, 23 mai 1999, M. Serre, comptable de la commune d'Oyonnax, *Rec. Cour des comptes*, p. 45.

Cour des comptes, 3 juin 1999, Météo France, arrêt n° 23314.

Cour des comptes, 23 juin 1999, Caisse de crédit municipal de Nice, *Rev. Trésor*, 2000, p. 365.

Cour des comptes, 5 juillet 1999, Association centre international d'études françaises (ACIEF) et l'université de Nice, *Rec. Cour des comptes*, p. 61, *GAJF*, n° 36-9.

Cour des comptes, 25 octobre 1999, M. Hodin, comptable de l'université Pierre et Marie Curie, *Rec. Cour des comptes*, p. 77.

Cour des comptes, 29 octobre, 12, 16 et 29 novembre 1999, et 24 janvier 2000, Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, *n° 24927*.

Cour des comptes, 25 novembre 1999, M. Baquiast, payeur général du Trésor, *Rec. Cour des comptes,* p. 88.

Cour des comptes, 27 janvier 2000, M. Marty, agent comptable de la commune de Saint-Victoret, *Rec. Cour des comptes*, p. 10.

Cour des comptes, 27 janvier 2000, Commune de Dax, *Rec. Cour des comptes,* p. 12.

Cour des comptes, 24 février 2000, MM. Siffre, Bernardini, Gauthier et Ménès, comptables de fait de la commune d'Istres, *Rec. Cour des comptes*, p. 24.

Cour des comptes, 29 février 2000, CHRU de Besançon, *Rev. Trésor* 2001, p. 17.

Cour des comptes, 9 mars 2000, Agence pour la diffusion de l'information technologique, *RFDA*, 2001, p. 483.

Cour des comptes, 22 mars 2000, Centre régional de la propriété forestière d'Auvergne, *Rev. Trésor,* 2001, p. 375.

Cour des comptes, 30 mars 2000, Commune d'Evreux, *RFDA*, 2001, p. 486.

Cour des comptes, 10 avril 2000, Société nationale des entreprises de presse, *Rev. Trésor*, 2001, p. 375, *RFDA*, 2006, p. 834.

Cour des comptes, 25 mai 2000, Galarza, lycée Boutet de Monvel à Lunéville, *Droit administratif*, 2001, n° 93.

Cour des comptes, 25 mai 2000, Commune de Remiremont, *Rec. Cour des comptes*, p. 38, *RFDA*, 2001, p. 470.

RFDA, 2001, p. 474.Cour des comptes, arrêt provisoire, 16 juin 2000, Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), *Rev. Trésor*, 2003, p. 542.

Cour des comptes, 26 juin 2000, M. Pauly et Mme Jacquin, comptables du centre national de documentation pédagogique, *Rec. Cour des comptes*, p. 55.

Cour des comptes, 26 juin 2000, TPG du Finistère, *RFDA*, 2001, p. 471.

Cour des comptes, 6 juillet 2000, Chambre d'agriculture du Finistère, *RFDA*, 2001, p. 471.

Cour des comptes, 6 juillet 2000, Port autonome de Dunkerque, *Rev. Trésor*, 2001, p. 184, *RFDA*, 2001, p. 483.

Cour des comptes, 6 juillet 2000, Chambre régionale d'agriculture de Maine-et-Loire, *Rev. Trésor,* 2001, p. 375.

Cour des comptes, 13 juillet 2000, Centre national d'enseignement à distance, *Rev. Trésor*, 2001, p. 538.

Cour des comptes, 28 septembre 2000, Commune de Quimper, *Rev. Trésor*, 2001, p. 355.

Cour des comptes, 26 octobre 2000, Commune de Carhaix-Plouguer, *Rec. Cour des comptes*, p. 85.

Cour des comptes, 22 novembre 2000, Météo France, n° 28016.

Cour des comptes, 4 décembre 2000, Mme Chantereault, comptable de l'Institut de France, *Rec. Cour des comptes*, p. 97.

Cour des comptes, 14 décembre 2000, Centre régional de la propriété forestière de Lorraine-Alsace, *Rev. Trésor,* 2001, p. 713.

Cour des comptes, 15 mars 2001, Ecole centrale des Arts et Manufactures, *Rev. Trésor*, 2002, p. 202.

Cour des comptes, 19 mars et 20 juillet 2001, M. Bourez, comptable de la CNAMTS, *Rec. Cour des comptes, p.* 58.

Cour des comptes, 4 mai 2001, Caisse d'amortissement de la dette sociale, *Rev. Trésor*, 2002, p. 373.

Cour des comptes, 7 juin 2001, Institut national agronomique Paris-Grignon, *Rev. Trésor* 2002, p. 374.

Cour des comptes, 20 juin 2001, Port autonome de Rouen, *Rev.* Trésor, 2002, p. 377.

Cour des comptes, 5 juillet 2001, Régie Municipale de distribution d'énergie de la commune de Villard-Bonnot, n° 29650, *Rev. Trésor*, 2002, p. 217.

Cour des comptes, 27 septembre 2001, Commune de Marguerittes, *Rev. Trésor*, 2002, p. 543.

Cour des comptes, 25 octobre 2001, Région Languedoc-Roussilon, *Rev. Trésor*, 2002, p. 549.

Cour des comptes, 25 octobre 2001, Commune de la Foa, *Rev. Trésor,* 2002, p. 553.

Cour des comptes, 25 octobre 2001, M. Daviau, comptable de la commune d'Angers, *Rec. Cour des comptes*, p. 87.

Cour des comptes, 29 novembre 2001, Association syndicale autorisée du canal d'irrigation de la vallée de baux, *Rec. Cour des comptes*, p. 93.

Cour des comptes, 5 décembre 2001, M. Dejean, TPG de la Côte-d'Or, *Rec. Cour des comptes*, p. 100.

Cour des comptes, 6 décembre 2001, Commune de Saint-Aubin, *Rev. Trésor*, 2003, p. 214.

Cour des comptes, 6 décembre 2001, Commune de Béthune, *Rev. Trésor,* 2003, p. 216, avec les conclusions du Parquet, p. 217.

Cour des comptes, arrêt provisoire, 10 décembre 2001, Association Jeunesse et patrimoine international comptable de fait des deniers de l'Etat (…), *Rec. Cour des comptes*, p. 102.

Cour des comptes, 10 décembre 2001, Université française du Pacifique, *Rec. Cour des comptes*, p. 106, *AJDA*, 2003, p. 1222.

Cour des comptes, 15 janvier 2002, Université Toulouse III – Paul Sabatier, *RFDA*, 2003, p. 610.

Cour des comptes, 28 février 2002, Commune des Angles, *Rev. Trésor*, 2003, p. 380.

Cour des comptes, 16 mai 2002, Lycée Las Cases de Lavaur, *Rec. Cour des* comptes, p. 51, Rev. *Trésor*, 2001, p. 383.

Cour des comptes, 6 juin 2002, GIP « Contrat de ville de l'agglomération toulousaine », RFDA, 2004, p. 827.

Cour des comptes, 11 juillet 2002, Ecole d'architecture et de paysage de Bordeaux, *Rev. Trésor* 2003, p. 555, *RFDA* 2004, p. 806.

Cour des comptes, 16 septembre 2002, CNAMTS, *Rev. Trésor* 2003, p. 554.

Cour des comptes, 9 octobre 2002, GIP « Plate-forme pour l'emploi de la Plaine-Saint-Denis », *Rev. Trésor*, 2003, p. 555.

Cour des comptes 14 novembre 2002, Caisse de crédit municipal de Nice, *Rev. Trésor*, 2003, p. 550.

Cour des comptes, 16 janvier 2003, CREPS de Châtenay-Malabry, *RFDA*, 2006, p. 815.

Cour des comptes, 10 mars 2003, Université de Nantes, *Rev. Trésor*, 2003, p. 703.

Cour des comptes, 13 mars 2003, CNFPT, *Rev. Trésor*, 2003, p. 706, *RFDA*, 2004, p. 827.

Cour des comptes, 20 mars 2003, M. Dutet, TPG de Seine-Maritime, *Rec. Cour des comptes*, p. 9.

Cour des comptes, 15 mai 2003, Communauté de Communes du Pays de Laval, *Rev. Trésor* 2004, p. 208, *RFDA* 2004, p. 807.

Cour des comptes, 15 mai 2003, Centre hospitalier régional universitaire de Grenoble, *Rev. Trésor*, 2007, p. 1109.

Cour des comptes, 15 mai 2003, M. Aubry, comptable de la communauté de communes du pays de Laval, *Rec. Cour des comptes*, p. 29.

Cour des comptes, 15 mai et 10 juillet 2003, Commune de Vienne, *Rec. Cour des* comptes, p. 45, *AJDA,* 2003, p. 2311.

Cour des comptes, 18 juin 2003, M. Vèque, Pinguet, Laurent et Drapé, comptables de fait des deniers de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, *Rec. Cour des comptes*.

Cour des comptes, 10 juillet 2003, Agence de l'eau Loire-Bretagne, *Rev. Trésor*, 2004, p. 536, *RFDA*, 2005, p. 665.

Cour des comptes, 11 septembre 2003, Commune d'Arras, *Rec. Cour des comptes*, p. 59, *Rev. Trésor* 2004, p. 709.

Cour des comptes, 11 septembre 2003, Syndicat intercommunal des collectivités électrifiées de Côte d'Or, *RFDA*, 2006, p. 813.

Cour des comptes, 5 novembre 2003, M. Capdeboscq – Bernadet, comptable de l'Ecole nationale de la marine marchande de Nantes, *Rec. Cour des comptes*, p. 84.

Cour des comptes, 6 novembre 2003, Etablissement public chargé de l'aménagement des rives de l'étang de Berre, *arrêt provisoire n° 3738*.

Cour des comptes, 6 novembre 2003, TPG des Yvelines, *arrêt provisoire n° 38190*.

Cour des comptes, 1er décembre 2003, CHRU de Rouen, *Rev. Trésor*, 2004, p. 709.

Cour des comptes, 18 décembre 2003, Association Amicale du personnel communal de Saint-Pol-sur-Mer, *Rev. Trésor*, 2004, p. 702.

Cour des comptes, 18 décembre 2003, Commune de Reguisheim, *Rev. Trésor*, 2004, p. 709.

Cour des comptes, 1er et 30 mars 2004, CNSM de Paris-Association pour la promotion et le développement des activités du conservatoire, *Rev. Trésor*, 2006, p. 197.

Cour des comptes, 7 avril 2004, Lycée Jean Rostand à Roubaix, *Inédit, cité au GAJF*, n° 45-2.

Cour des comptes, 7 avril et 19 mai 2004, Commune de Gourbeyre, *RFDA*, 2005, p. 642, *GAJF*, n° 36.

Cour des comptes, 22 avril 2004, Office national industriel des céréales, *RFDA*, 2005, p. 650.

Cour des comptes, 27 mai 2004, Commune de Bruay-la-Buissière, *Rev. Trésor*, 2005, p. 305.

Cour des comptes, 21 juin et 16 juillet 2004, OPHLM de Lyon, *Rev. Trésor*, 2005, p. 312.

Cour des comptes, 8 septembre 2004, Association permanente des chambres d'agriculture, *RFDA*, 2006, p. 826.

Cour des comptes, 23 septembre 2004, Commune de Honfleur, *Rev. Trésor*, 2005, p. 451.

Cour des comptes, 23 septembre 2004, Université de Metz, *Rev. Trésor*, 2005, p. 453, *RFDA*, 2006, p. 815.

Cour des comptes, 22 octobre 2004, Droits de pêche dans la ZEE de la Polynésie française, *Rev. Trésor*, 2005, p. 444.

Cour des comptes, 24 novembre 2004, Chambre départementale d'agriculture de la Manche, *arrêt n°* 41057.

Cour des comptes, 6 décembre 2004, Université de Paris-Sud, *Rev. Trésor,* 2005, p. 611, *RFDA*, 2006, p. 826.

Cour des comptes, 20 décembre 2004 et 20 janvier 2005, Association Jeunesse et patrimoine international comptable de fait des deniers de l'Etat (…), *Rev. Trésor*, 2005, p. 618.

Cour des comptes, 14 janvier 2005, GIP Réseau d'alcoologie de la presqu'île et de l'estuaire de la Loire, *Rev. Trésor*, 2005, p. 621.

Cour des comptes, 20 janvier 2005, Chambre nationale de la batellerie artisanale, *Rec. Cour des comptes*, p. 621.

Cour des comptes, 27 janvier 2005, Commune de Veyrier-du-lac, *n° 41418*.

Cour des comptes, 27 janvier 2005, Centre hospitalier intercommunal de Cornouailles, n° 41501.

Cour des comptes, 3 février 2005, TPG des Bouches-du-Rhône, *Rev. Trésor*, 2006, p. 202.

Cour des comptes, 24 février 2005, Payeur général du Trésor, *Rev. Trésor*, 2006, p. 203.

Cour des comptes, 21 mars 2005, Ecole nationale supérieure d'aéronautique et de l'espace, *Rev. Trésor*, 2006, p. 209.

Cour des comptes, 24 mars 2005, Etablissement public de la Basse-Seine, *arrêt* n° 42051.

Cour des comptes, 24 mars 2005, TPG du Var, *n° 42243*.

Cour des comptes, 19 mai 2005, Parc national de la Guadeloupe, *arrêt* n° 42504.

Cour des comptes, 24 novembre 2005, Commune de Rousset, *Rev. Trésor*, 2007, p. 512.

Cour des comptes, 19 décembre 2005, Ecole normale supérieure de Cachan, *Rev. Trésor*, 2007, p. 167.

Cour des comptes, 25 janvier 2006, Météo France, *RFDA*, 2007, p. 854.

Cour des comptes, 10 mai 2006, Etablissement public chargé de l'aménagement des rives de l'étang de Berre, *Rev. Trésor*, 2007, p. 164.

Cour des comptes, 24 mai 2006, GIP Atelier technique des espaces naturels, *Rev. Trésor*, 2007, p. 514.

Cour des comptes, 29 mai 2006, Institut de France, *Rev. Trésor*, 2007, p. 920.

Cour des comptes, 21 juin 2006, Groupement d'intérêt public « Objectif Meuse », *Rev. Trésor*, 2007, p. 935.

Cour des comptes, 5 juillet 2006, Usine d'électricité de Metz, *Rev. Trésor*, 2007, p. 503, *RFDA*, 2007, p. 863.

Cour des comptes, 5 juillet 2006, Port autonome de Marseille, *RFDA*, 2007, p. 873.

Cour des comptes, 13 juillet 2006, Centre national d'enseignement à distance, *Rev. Trésor*, 2007, p. 504.

Cour des comptes, 20 septembre 2006, Ecole d'architecture de Nancy, *RFDA*, 2007, p. 854.

Cour des comptes, 20 septembre 2006, Centre national d'Etudes démographiques, *Rev. Trésor*, 2007, p. 504.

Cour des comptes, 9 octobre 2006, Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, *Rev. Trésor*, 2007, p. 931.

Cour des comptes, 19 octobre 2006, Syndicat intercommunal d'assainissement de Bellecombe, *AJDA*, 2007, p. 1350.

Cour des comptes, 15 novembre 2006, TPG de la Moselle, *Rev. Trésor*, 2007, p. 1127.

Cour des comptes, 5 décembre 2006, TPG de la Haute-Garonne, *Rev. Trésor*, 2007, p. 1127.

Cour des comptes, 19 décembre 2006, Etablissement public d'aménagement de la Défense, *Rev. Trésor*, 2007, p. 1127.

Cour des comptes, 23 avril 2007, GIP, agence régionale de l'hospitalisation de Picardie, *Rev. Trésor*, 2008, p. 772.

Cour des comptes, 29 novembre 2007, Gestion de fait des deniers de la collectivité territoriale de Polynésie française, *AJDA*, 2008, p. 455, *RFFP,* 2008, n° 104, p. 135, *Chronique* de jurisprudence financière.

Cour des comptes, 22 mai 2008, Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de Guerbigny, *AJDA*, 2009, p. 476.

Cour des comptes, 13 août 2009, Etablissement public du domaine de Chambord, *AJDA*, 2009, p. 2452.

Cour des comptes, 23 juin 2010, Port autonome de Bordeaux, arrêt n° 58487.

COMMUNICATIONS

Référés

Cour des comptes, 3 mars 1988, Référés n° 5130,5131 et 5132, Ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, *Rec. Cour des comptes,* p. 201.

Cour des comptes, 13 novembre 1989, Référé n° 5410, Ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du bicentenaire, *Rec. Cour des comptes*, p. 273.

Cour des comptes, 12 avril 1990, Référé n° 5497, Ministre de l'agriculture et de la forêt, *Rec. Cour des comptes*, p. 176.

Cour des comptes, Référé n° 5755, 31 mars 1992, Ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, *Rec. Cour des comptes*, p. 200.

Cour des comptes, 25 octobre 1995, Référé n° 7096, Ministre des anciens combattants et victimes de guerre, *Rec. Cour des comptes*, p. 282.

Cour des comptes, 25 octobre 1995, Référé n° 8003, Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'insertion professionnelle, *Rec. Cour des comptes*, p. 282.

Cour des comptes, 21 novembre 1995, Référé n° 8030, Ministre délégué à la jeunesse et aux sports, *Rec. Cour des comptes*, p. 289.

Cour des comptes, 8 octobre 1997, Référé n° 8542, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, *Rec. Cour des comptes*, p. 314.

Cour des comptes, 10 août 2000, Référé n° 25310, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, *Rec. Cour des comptes,* p. 201.

Rapports publics annuels

Cour des comptes, pour 1838, cité *in La Cour des comptes* Coll. Histoire de l'administration française, Edition du CNRS, p. 454.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 1974, L'exécution du programme d'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon, p. 18.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 1974, Missions interministérielles d'aménagement touristique, p. 18.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 1974, Le Centre national pour l'exploitation des océans, p. 61.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 1975, Les marchés d'études des administrations publiques, p. 22.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 1975, Collectivités locales et établissements publics locaux, p. 75.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 1976, Collectivités locales et établissements publics nationaux, p. 62.

Cour des comptes, rapport public pour 1976, Gestion des services d'eau et d'assainissement, p. 79.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 1985, Défaillance dans la gestion de certains hôpitaux publics, p. 154.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 1988, Les marchés d'investissement passés par l'établissement public du parc de la Villette, p. 92.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 1988, Le « Super phare » d'Ouessant, p. 102.

Cour des comptes, Rapport public annuel pour 1990, La modernisation des abattoirs publics, *Rec. Cour des comptes*, p. 202.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 1991, La direction générale de l'aviation civile, p. 70, *Rec. Cour des comptes*, p. 207.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 1991, La gestion des halles et marchés forains d'Ile-de-France, p. 279.

Cour des comptes, Rapport public 1991, La réalisation du centre international de football du Haillan, p. 291.

Cour des comptes, Rapport public annuel pour 1992, La politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national, *Rec. Cour des comptes*, p. 205.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 1992, Le stationnement payant en Ile-de-France, p. 379.

Cour des comptes, 3 juin 1993, Rapport public, La conduite par les collectivités territoriales de leurs opérations d'investissement. La mise en œuvre des opérations d'investissement. La maîtrise d'ouvrage, pp. 223 – 224, *Rec. Cour des comptes*, p. 196.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 1995, Les collectivités territoriales. Le contrôle des associations para-administratives, *Rec. Cour des comptes*, p. 240.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 1997, Gestion irrégulière de certains crédits d'Etat – Gestion par les EPLE de certains crédits du ministère, p. 48 à 51, *Rec. Cour des comptes*, p. 340.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, Les irrégularités relatives à la situation matérielle des élus et des personnels des collectivités territoriales, p. 61.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, La gestion de la Préfecture de Police de Paris, p. 142.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, La bibliothèque nationale de France, p. 235.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, La gestion déléguée du service public communal de la restauration collective en Ile-de-France, p. 351.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 1998, La gestion du département de l'Essonne, p. 395.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 1999, Etablissements publics et associations, p. 315.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 1999, Les pratiques anticoncurrentielles de certaines collectivités locales, p. 746.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2000, Les suites données aux observations des chambres régionales et territoriales des comptes, pp. 95-96.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2000, L'université française du Pacifique, p. 202.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2000, L'organisation de la coupe du monde de football 1998, p. 274.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2000, Les observations des Chambres régionales des comptes, p. 704.

Cour des comptes, rapport public pour 2000, Les délégations de service public, p. 726.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2000, La gestion des établissements publics de coopération intercommunale, http://www.ccomptes.fr, p. 751.

Cour des comptes, Rapport public annuel pour 2001, Les délégations de service public : les clauses financières et la notion de risques et périls, p. 735, *Rec. Cour des comptes*, p. 246.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2001, La gestion de l'établissement public du musée du Louvre, pp. 456-457.

Cour des comptes, rapport public pour 2001, Les relations entre les collectivités publiques et les casinos, p. 713.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, Effectifs, rémunérations et gestion des personnels du Ministère des affaires étrangères, p. 16.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, La fonction publique de l'Etat, p. 24 .

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, La gestion des personnels d'encadrement de l'administration centrale des finances, p. 54.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, Les suites données dans diverses administrations aux deux premiers rapports publics particuliers sur la fonction publique de l'Etat, p. 66.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2002, Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers, p. 474.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2003, L'enseignement français à l'étranger : le rôle de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, p. 90.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2003, Le rôle du ministère de la recherche et ses moyens d'action, p. 174.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2003, Le service public communal de la restauration collective en PACA, p. 645.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2003, L'organisation et de la gestion des marchés forains en Ile-de-France, http://www.ccomptes.fr, p. 679.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2004, Bilan de la « refondation indemnitaire » dans la fonction publique civile de l'Etat, p. 17.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2004, Du désamiantage à la rénovation du campus de Jussieu, p. 126.

Cour des comptes, Rapport public pour 2003, Le service public communal de la restauration collective de PACA : l'équilibre entre les intérêts de la collectivité délégante et ceux du délégataire, *Rec. Cour des comptes*, 2003, p. 378.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2005, La gestion administrative et financière de la préfecture de police de Paris, p. 154.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2005, Restauration collective en Alsace, http://www.ccomptes.fr, p. 630.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2007, Les marges d'initiatives des établissements publics d'enseignement du second degré, p. 196.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2007, Les marchés de construction et de rénovation de l'office public d'HLM de Montereau, p. 509.

Cour des comptes, rapport public pour 2007, La gestion des fonds publics par la Polynésie française, p. 605.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2008, L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, p. 245.

Cour des comptes, rapport public annuel pour 2009, Bilan d'étape de l'intercommunalité en France, http://www.ccomptes.fr, p. 224.

Cour des comptes, rapport public pour 2009, Le service public de chauffage urbain de la ville de Paris, p. 325.

Rapports publics particuliers

Cour des comptes, Rapport public particulier, n° 90-817-C, 1992, Extraits, *Rec. Cour des comptes*, p. 188.

Cour des comptes, Rapport public particulier n° 1992-379-1-C, 1993, Président de l'établissement, Extraits, *Rec. Cour des comptes*, p. 212.

Cour des comptes, Rapport public particulier, 1997, La gestion budgétaire et la programmation au ministère de la défense, p. 8.

Cour des comptes, Rapport public particulier, 7 février 2002, La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne, l'agence de l'eau Loire-Bretagne, Extraits, *Rec. Cour des comptes*, p. 158.

Cour des comptes, Rapport public particulier, 11 décembre 2003, La gestion des services publics d'eau et d'assainissement, Extraits, *Rec. Cour des comptes*, p. 361.

Lettres du Président

Cour des comptes, Lettre du Président n° 3255, 29 janvier 1989, *Rec. Cour des comptes*, p. 185.

Cour des comptes, Lettre du Président n° 3088, 27 juillet 1989, Président d'une université, *Rec. Cour des comptes*, p. 252.

Cour des comptes, Lettre du Président n° 3360, 30 décembre 1991, Recteur d'une académie, Chancelier des Universités, *Rec. Cour des comptes*, p. 270.

Cour des comptes, Lettre du Président n°1500/1, 7 septembre 1992, Président d'une université, *Rec. Cour des comptes*, p. 237.

Cour des comptes, Lettre du Président n° 272, 2 octobre 1992, Président de la caisse nationale militaire de sécurité sociale, *Rec. Cour des comptes*, p. 248.

Cour des comptes, Lettre du président n° 2289, 28 janvier 1993, Président d'une université, *Rec. Cour des comptes*, p. 168.

Cour des comptes, Lettres du Président n° 8807, 8808, 2 février 1995, Directeur d'un établissement public – Président d'un établissement public, *Rec. Cour des comptes*, p. 198.

Cour des comptes, Lettre du Président n° 10215, 19 mai 1995, Directeur de l'administration générale et de la modernisation des services, *Rec. Cour des comptes*, p. 226.

Cour des comptes, Lettre du président n° 111010, 7 décembre 1995, Président d'une chambre des métiers, *Rec. Cour des comptes*, p. 294.

Cour des comptes, Lettre du président n° 11538, 6 novembre 1996, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Rec. Cour des comptes*, p. 283.

Cour des comptes, Lettre du Président n° 17344, 29 octobre 1997, Directeur d'une caisse, *Rec. Cour des comptes*, p. 327.

Cour des comptes, Lettre du président n° 20462, 15 octobre 1998, Directeur d'une école, *Rec. Cour des comptes,* p. 235.

Cour des comptes, Lettre du Président n° 21485, 16 février 1999, Directrice d'un établissement, *Rec. Cour des comptes*, p. 137.

Cour des comptes, Lettre du Président n° 30212, 24 octobre 2001, Président d'une université, *Rec. Cour des comptes*, p. 256.

Cour des comptes, Lettre du président n° 31442, 22 mars 2002, Directeur d'un établissement public, *Rec. Cour des comptes*, p. 172.

Lettres du Procureur Général

Cour des comptes, Lettre du Procureur général n° 9061, 2 février 1989, Ministre délégué chargé du budget – Direction du budget, *Rec. Cour des comptes*, p. 186.

Cour des comptes, Lettre du Procureur général n° 14, 11 janvier 1990, Ministre délégué, chargé du budget, *Rec. Cour des comptes*, p. 145.

Cour des comptes, Lettre du Procureur général n° 1023, 7 janvier 1991, Chambre régionale des comptes de Bourgogne-Ministre de l'intérieur-Ministre délégué au budget, *Rec. Cour des comptes*, p. 168.

Cour des comptes, Lettre du procureur général n° 3037, 12 janvier 1993, Président d'une chambre d'agriculture, *Rec. Cour des comptes*, p. 160.

Cour des comptes, Lettre du Procureur général n° 7321, 19 février 1998, Direction de la comptabilité publique, *Rec. Cour des comptes*, P. 172.

CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES

Jugements

CRC Ile-de-France, 13 juillet 1988, Mme Baizet, comptable de l'OPHLM de Pantin, *Rec. Cour des* comptes, p. 168.

CRC Ile-de-France, 3 août 1988, M. Montmusson, comptable de la commune d'Ivry-sur-Seine, *Rec. Cour des comptes*, p. 170.

CRC Franche-Comté, 27 octobre 1988, CHS de Villers-le-lac, *Rec. Cour des comptes*, p. 185.

CRC Franche-Comté, 7 juin 1989, M. Maire, receveur de la commune de Besançon, *Rec. Cour des comptes*, p. 141.

CRC Ile-de-France, 15 juin 1989, *in* **CHARTIER (J.L.) et DOYELLE (A.)**, « Le contrôle des comptes produits par les comptables des collectivités et établissements publics locaux », *AJDA*, 1992, p. 197.

CRC Languedoc-Roussillon, 13 juillet 1989, *in* **CHARTIER (J.L.), DOYELLE (A.)**, « Dépenses obligatoires », *AJDA*, 1991, p. 197.

CRC Franche-Comté, 3 août 1989, OPHLM de la Haute-Saône, *in* **FRATACCI (M.)**, « Le contrôle juridictionnel du juge des comptes sur le respect du seuil de passation des marchés publics : obligations des comptables, évolutions et difficultés pratiques », *Rev. Trésor*, 2000, p. 336.

CRC Poitou-Charentes, 7 novembre 1989, M. Bourdial, receveur du Syndicat intercommunal d'aménagement du plan d'eau de Saint-Yrieix, *Rec. Cour des comptes,* p. 159.

CRC Bretagne, 5 avril 1990, M. Le Cotonnec, comptable du centre hospitalier régional de Rennes, *Rec. Cour des comptes*, p. 111.

CRC PACA, 13 août 1990, Commune de Draguignan, *Rec. Cour des comptes,* p. 127.

CRC Limousin, 20 septembre 1990, *in* **CHARTIER (J.L.), DOYELLE (A.)**, « Dépenses obligatoires », *AJDA*, 1991, p. 197.

CRC PACA, 29 octobre 1990 et 20 décembre 1991, MM. Cheylan et Cettour, comptables de la Commune de Nice, *Rev. Trésor*, 1992, p. 822.

CRC Basse-Normandie, 30 novembre 1990, Mme Guichard et M. Garceries, receveurs de la ville de Caen, *Rec. Cour des comptes*, p. 141.

CRC Bretagne, 10 janvier 1991, M. Vergucht, comptable de la commune de Perros-Guirec, *Rec. Cour des comptes*, p. 3.

CRC PACA, 24 avril 1991, M. Jacques Médecin et autres, *Rec. Cour des comptes,* p.35.

CRC Champagne-Ardenne, 22 mai 1991, Sur la fondation Sainte-Lucie, cité au Recueil des arrêts, jugements et communications des juridictions financières sous CRC de Lorraine, 8 octobre 1991, Maison des orphelines de Nancy, *Rec. Cour des comptes*, p. 88.

CRC Réunion, 4 juillet 1991, Sieur Lefebvre, comptable de la commune de la Possession, *Rec. Cour des comptes*, p. 76.

CRC Lorraine, 8 octobre 1991, Maison des orphelines de Nancy, *Rec. Cour des comptes*, p. 88.

CRC Haute-Normandie, 11 novembre 1991, M. Hopital, comptable du centre hospitalier du Havre, *Rec. Cour des comptes,* p. 28.

CRC Aquitaine, 13 février 1992, Commune de Mérignac, *Rec. Cour des comptes*, p. 13.

CRC Champagne-Ardenne, 3 juin 1992, Melle Pierre, comptable du syndicat intercommunal d'électricité du département de la Marne, *Rec. Cour des comptes*, p. 65.

CRC Nord-Pas-de-Calais, 8 juillet 1992 et 6 janvier 1993, Commune de Courcelle-lès-Lens, *Rec. Cour des comptes*, p. 7.

CRC Corse, 24 septembre 1992, Mme Tendelli, comptable du syndicat intercommunal d'enlèvement des ordures ménagères de Lavatoggio, *Rec. Cour des comptes,* p. 85.

CRC PACA, 27 octobre 1992, M. Francou, maire de la commune de Salon-de-Provence, *Rev. Trésor,* 1994, p. 195.

CRC Bretagne, 3 novembre 1992, M. Legoff, comptable de la commune de Saint-Malo, *Rec. Cour des comptes,* p. 112.

CRC Bourgogne, 19 novembre 1992 et 10 juin 1993, Commune d'Arguilly, *Rev. Trésor*, 1994, p. 609.

CRC la Réunion, 8 décembre 1992, Hôpital de Saint-Louis, *in* **FRATACCI (M.)**, « Le contrôle juridictionnel du juge des comptes sur le respect du seuil de passation des marchés publics : obligations des comptables, évolutions et difficultés pratiques », *Rev. Trésor*, 2000, p. 336.

CRC PACA, 6 avril 1993, SYMIVAL, *Rev. Trésor,* 1994, p. 118.

CRC Haute-Normandie, 23 février 1994, 8 mars 1995, et 12 juillet 1995, M. Descamps, comptable du service départemental d'incendie et de secours de l'Eure, *Rec. Cour des comptes*, p. 73.

CRC Bretagne, 8 septembre 1994, M. Guernion, comptable de la commune de Brest, *Rec. Cour des comptes*, p. 74.

CRC Alsace, 22 septembre 1994, Lettres du Procureur général n° 4383 et 4384, Ministre de l'éducation nationale, direction générale des finances et du contrôle de gestion – Ministre du

budget, porte- parole du Gouvernement, direction de la comptabilité publique, *Rec. Cour des comptes*, p. 258.

CRC PACA, 21 février 1995, Association syndicale autorisée des canaux des semestres et du petit plan du Bourg, *AJDA*, 1997, p. 860.

CRC Centre, 18 mai 1995, M. Beyssac, comptable de la régie du syndicat électrique intercommunal du pays de Chartrain, *Rec. Cour des comptes*, p. 41.

CRC Centre, 22 juin 1995, M. Viot, comptable du lycée professionnel de Lucé, *Rec. Cour des comptes*, p. 49.

CRC Bretagne, 28 septembre 1995, M. Bolloré, comptable de la ville de Lannion, *Rec. Cour des comptes*, p. 82.

CRC Haute-Normandie, 5 décembre 1995, Sieur M…, comptable de la commune de Saint-Jouin-Bruneval, *Rev. Trésor*, 1996, p. 343.

CRC Haute-Normandie, 24 janvier 1996, Commune de Mesnil-Esnard, *Rev. Trésor*, 1996, p. 343, *RFDA*, 2001, p. 485.

CRC PACA, 30 avril 1996, Mmes Aillaud et Siesse, comptables de fait de la commune de Tarascon, *Rec. Cour des comptes,* p. 89.

CRC Bretagne, 4 septembre 1996, M. Cadou, comptable de la commune de Locoal-Mendon, *Rec. Cour des comptes*, p. 82.

CRC PACA, 12 septembre 1996, Sieur S…, comptable de la commune d'Antibes, *Rev. Trésor*, 1998, p. 118.

CRC PACA, 23 et 24 septembre 1996, Association Toulon-Communication, *Rev. Trésor,* 1997, p. 598.

CRC Aquitaine, 7 novembre 1996, Sieur S…, comptable de la commune de Biarritz, *Rev. Trésor*, 1997, p. 380.

CRC PACA, 7 février 1997, Sieurs C… et L…, comptables successifs de la commune de Toulon, *Rev. Trésor*, 1997, p. 459.

CRC Lorraine, 4 mars 1997, District de l'agglomération nancéenne, *Rev. Trésor*, 1997, p. 548.

CRC Aquitaine, 11 mars 1997, Sieur S…, comptable de la commune de Mauléon, *Rev. Trésor*, 1997, p. 549.

CRC Rhône-Alpes, 19 mars 1997, M. Morel, comptable de la commune de Corps, *Rev. Trésor*, 1997, p. 549.

CRC Picardie, 22 avril 1997, MM. Cardon et Maître Pierre, respectivement président et trésorier de l'association « Avenir de Beautor », comptables de fait de la commune de Beautor, *Rec. Cour des comptes*, p. 39.

CRC Guadeloupe, 3 juin 1997, Ancien maire de la commune de Gourbeyre, *Rev. Trésor*, 1999, p. 31.

CRC Guadeloupe, 10 juillet 1997, Sieur P... et Dame L..., comptables successifs de la commune du Moule, *Rev. Trésor*, 1998, p. 117.

CRC Aquitaine, 23 octobre 1997, Chambre départementale d'agriculture des Pyrénées-Atlantiques, *Rev. Trésor*, 1998, p. 184.

CRC Pays de la Loire, 14 janvier 1998, Sieur F…, comptable de la commune de Donges, *Rev. Trésor*, 1998, p. 265.

CRC Ile-de-France, 23 janvier 1998, Commune de Breuillet, *RFDA* 2000, p. 1123.

CRC PACA, 29 janvier 1998, Commune de Pélissanne, *RFDA*, 2001, p. 472.

CRC Haute-Normandie, 5 mars 1998, Sieur F..., comptable de la commune de Neufchatel, *Rev. Trésor*, 1998, p. 434.

CRC Poitou-Charentes, 21 avril 1998, 16 juin 1998, Sieur D…, président du Conseil général du département des Deux-Sèvres, *Rev.* Trésor, 1999, p. 37.

CRC Lorraine, 22 avril 1998, Commune de Villers-lès-Nancy, *Rev. Trésor*, 2001, p. 293.

CRC Nord-Pas-de-Calais, 29 juillet 1998, Sieur J…, Demoiselle Le… et Dame La…, comptables successifs du lycée professionnel Servet à Lille, *Rev. Trésor*, 1999, p. 42.

CRC Haute-Normandie, 3 septembre 1998, Commune de Carsix, *Rev. Trésor* 1999, p. 41.

CRC Bretagne, 21 janvier 1999, M. Balssa, comptable de la commune de Pontivy, *Rec. Cour des comptes*, p. 8.

CRC Bretagne, 25 janvier 1999, Sieur A…, comptable du syndicat intercommunal de valorisation des ordures ménagères de Landerneau, *Rev. Trésor* 1999, p. 280.

CRC Poitou-Charentes, 16 mars 1999, Commune de Royan, *Rev. Trésor*, 1999, p. 527.

CRC Bretagne, 1er avril 1999, M. Michel, comptable de la commune de Ploumilliau, *Rec. Cour des comptes*, p. 33.

CRC Pays-de-Loire, 4 mai 1999, Communication du procureur général n° 7641, Ministre de l'emploi et de la solidarité, *Rec. Cour des comptes*, p. 156.

CRC Bretagne, 17 juin 1999, Commune de Quimper, cité dans l'arrêt d'appel de la Cour des Comptes du 28 septembre 2000, Commune de Quimper, *Rev. Trésor*, 2001, p. 355.

CRC Haute-Normandie, 2 septembre 1999, Commune de Grand-Quevilly, *Rev. Trésor*, 2000, p. 295.

CRC PACA, 8 septembre 1999, Ville de Fréjus, *RFDA*, 2002, p. 604.

CRC Picardie, 17 décembre 1999, Commune de Chauny, *Rev. Trésor* 2000, p. 598.

CRC Auvergne, 24 février 2000, Syndicat intercommunal d'études et de programmation de l'agglomération clermontoise, *RFDA*, 2001, p. 1115.

CRC Rhône-Alpes, 21 mars 2000, Commune de Saint-Bon-Tarentaise, *RFDA*, 2001, p. 475.

CRC Rhône-Alpes, 29 mars 2000, Commune de Pont-de-Cheruy, *RFDA*, 2001, p. 483.

CRC Rhône-Alpes, 12 avril 2000, Commune de la Chapelle-en-Vercors, *RFDA*, 2001, p. 471.

CRC Lorraine, 25 mai 2000, Commune de Morhange, *RFDA*, 2001, p. 471.

CRC du Limousin, 30 mai 2000, Lycée Raoul Dautry, *Rev. Trésor,* 2001, p. 284.

CRC Rhône-Alpes, 8 juin 2000, Département de la Loire, *RFDA*, 2001, p. 1110.

CRC Alsace, 25 juillet 2000 et 8 novembre 2001, Commune de Molsheim, *Rev. Trésor*, 2002, p. 282.

CRC Bretagne, 3 août 2000, SDIS du Finistère, *Rev. Trésor*, 2001, p. 292.

CRC Languedoc-Roussillon, 24 août 2000, Région Languedoc-Roussillon, *RFDA*, 2001, p. 475.

CRC PACA, 24 août 2000, Département des Bouches-du-Rhône, *RFDA*, 2001, p. 484.

CRC Aquitaine, 7 septembre 2000, Commune de Bordeaux, *RFDA*, 2001, p. 1110.

CRC PACA, 26 septembre 2000, SIVOM de Serre-Chevalier, *RFDA*, 2001, p. 1112.

CRC Languedoc-Roussillon, 24 octobre 2000, Commune de Marguerittes, *RFDA*, 2001, p. 471.

CRC Rhône-Alpes, 25 octobre 2000, Commune de Chamrousse, *RFDA*, 2001, p. 1106.

CRC des Pays de Loire, 19 janvier 2001, Ville de Sablé-sur-Sarthe, *RFDA,* 2002, p. 617.

CRC Rhône-Alpes, 15 février 2001, Association Rhône-Alpes Energie, *RFDA*, 2002, p. 606.

CRC Rhône-Alpes, 26 avril 2001, Lycée d'enseignement professionnel de Domène, *RFDA*, 2002, p. 604.

CRC Rhône-Alpes, 31 mai 2001, Commune de Vienne, *RFDA*, 2002, p. 606.

CRC Nord-Pas-de-Calais, 5 juillet 2001, Commune de Jeumont, *RFDA* 2003, p. 599.

CRC d'Ile-de-France, 7 septembre 2001, Département de Paris, *Rev. Trésor*, 2002, p. 604, *RFDA*, 2003, p. 610.

CRC Bourgogne, 24 janvier 2002, Commune de Turny, *RFDA*, 2003, p. 600.

CRC de Corse, 14 mars 2002, Trésorerie municipale de Porto Vecchio, *RFDA*, 2003, p. 611.

CRC d'Alsace, 11 avril 2002, Lycée professionnel de Freyming-Merlebach, *Rev. Trésor*, 2002, p. 766, *RFDA*, 2003, p. 609.

CRC Rhône-Alpes, 4 juillet 2002, Centre hospitalier intercommunal d'Annemasse - Bonneville, *Rev. Trésor,* 2003, p. 458.

CRC PACA, 22 août 2002, Direction des affaires culturelles d'Antibes, *RFDA*, 2004, p. 803.

CRC Bourgogne, 5 décembre 2002, Commune de Bourbon-Lancy, *RFDA*, 2004, p. 822.

CRC Alsace, 12 décembre 2002, Hôpital local « Fondation Xavier - Jourdain », *Rev. Trésor,* 2003, p. 474.

CRC Aquitaine, 12 mars 2003, ASA de la Gélise à Parlebosq, *Rev. Trésor*, 2004, p. 285.

CRC Bourgogne, 27 mars 2003, Centre communal d'action sociale de Dijon, *Rec. Cour des comptes*, p. 16.

CRC PACA, 15 avril 2003, Commune de Vence, *RFDA*, 2004, p. 820.

CRC Lorraine, 17 avril 2003, Lycée professionnel « Dominique-Labroise » de Sarrebourg, *Rev. Trésor*, 2003, p. 782.

CRC Picardie, 5 juin 2003, Commune de Senlis, *Rev. Trésor*, 2004, p. 758.

CRC Rhône-Alpes, 17 juin 2003, Association de gestion du Palais des spectacles et des sports de Saint-Etienne, *RFDA*, 2005, p. 647.

CRC Basse-Normandie, 6 novembre 2003, Commune de Honfleur, *Rev. Trésor*, 2004, p. 623, *RFDA*, 2005, p. 663.

CRC Pays de la Loire, 6 novembre 2003, Institution interdépartementale pour l'aménagement du bassin de la Vilaine, *RFDA*, 2005, p. 663.

CRC Alsace, 6 novembre 2003, Université Robert-Schuman Starsbourg III, *Rev. Trésor*, 2004, p. 754, *RFDA*, 2005, p. 664.

CRC PACA, 13 novembre 2003, Chambre d'agriculture des Hautes-Alpes, *RFDA*, 2004, p. 820.

CRC PACA, 25 novembre 2003, CHS de Pierrefeu.

CRC Alsace, 16 décembre 2003, Commune de Saint-Louis, *Rev. Trésor*, 2004, p. 752, *RFDA*, 2005, p. 662.

CRC Champage-Ardenne, 25 mars 2004, LEP du Château de Sedan, *Rev. Trésor*, 2005, p. 553, *RFDA*, 2006, p. 812.

CRC Aquitaine, 9 septembre 2004, EPIC « Biarritz-Tourisme », *Rev. Trésor,* 2005, p. 244, *RFDA*, 2006, p. 826.

CRC Rhône-Alpes, 6 octobre 2004, Commune de Villefranche-sur-Saône, *RFDA*, 2005, p. 662.

CRC Ile-de-France, 7 octobre 2004, Maison de retraite Mathurin Fouquet à Samois-sur-Seine, *RFDA*, 2005, p. 654.

CRC PACA, 24 février 2005, Office public départemental d'HLM du Var, *RFDA*, 2006, p. 814.

CRC Ile-de-France, 18 avril 2005, Département de l'Essonne, *RFDA*, 2006, p. 816.

CRC Ile-de-France, 29 avril 2005, Commune de Grigny, *RFDA*, 2006, p. 816.

CTC Polynésie française, 14 juin 2005, CHT Polynésie française, *RFDA*, 2007, p. 864.

CRC Bourgogne, 28 juillet 2005, Communauté urbaine du Creusot-Monceau-les-Mines, *RFDA*, 2006, p. 812.

CRC Champagne-Ardenne, 28 juillet 2005, Commune d'Epernay, *RFDA*, 2006, p. 815.

CRC Poitou-Charentes, 10 novembre 2005, Régie du port de plaisance de La Rochelle, *RFDA*, 2006, p. 816.

CRC Martinique, 2 février 2006, Commune de Lamentin, *RFDA*, 2007, p. 846.

CRC Nord-Pas-de-Calais, 9 février 2006, Syndicat intercommunal de distribution d'eau du Nord, *Rev. Trésor*, 2007, p. 69.

CRC Ile-de-France, 9 février 2006, Commune de Bussy-Saint-Georges, *RFDA*, 2007, p. 872.

CRC Poitou-Charentes, 7 mars 2006, Centre régional de documentation pédagogique de Poitou- Charentes, *RFDA*, 2007, p. 852.

CRC Franche-Comté, 6 avril 2006, Commune de Montbéliard, *RFDA*, 2007, p. 851.

CRC Corse, 7 juin 2006, Syndicat intercommunal à vocation multiple de la Marana, *RFDA*, 2007, p. 865.

CRC Ile-de-France, 12 juillet 2006, Office public d'habitations à loyer modéré de Seine-et-Marne, n° 06-488, *RFDA*, 2007, p. 846.

CRC 24 octobre 2006, Commune de Fondettes, *RFDA*, 2007, p. 865.

CRC Haute Normandie, 6 février 2007, Maison de retraite de Saint-Saëns, *RFDA*, 2007, p. 864.

CRC Ile-de-France, 9 février 2007, Commune de Palaiseau, *RFDA*, 2007, p. 855.

CRC Pays-de-la-Loire, 20 septembre 2007, CAT de la Bréotière, *RFDA*, 2008, p. 812.

CRC Poitou-Charentes, 11 décembre 2008, Centre hospitalier de Royan, *RFDA*, 2010, p. 807.

CRC Ile-de-France, 18 décembre 2008, Commune de Taverny, *RFDA*, 2010, p. 807.

Lettres et rapports d'observation définitifs

CRC Midi-Pyrénées, LOD, 13 mai 1998, Syndicat mixte pour le traitement des ordures ménagères et autres déchets de Montauban, Castelsarrasin et Moissac, cité *in* **JENNEQUIN (A.)**, *Les contrôles des Chambres régionales des comptes sur la gestion déléguée des services publics*, Mémoire de DEA, Lille 2, 2003, 141 p.

CRC Bretagne, LOD, 26 mai 1998, Syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable de la presqu'île de Rhuys, *Rec. Cour des comptes*, p. 193.

CRC Aquitaine, LOD, 16 octobre 1998, Président du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale des Pyrénées-Atlantiques, *Rec. Cour des comptes*, p. 236.

CRC Rhône-Alpes, LOD, 24 septembre 1999, Département de la Loire, http://www.ccomptes.fr.

CRC Picardie, LOD, 28 octobre 1999, Commune de Laon, cité *in* **JENNEQUIN (A.)**, *Les contrôles des Chambres régionales des comptes sur la gestion déléguée des services publics*, Mémoire de DEA, Lille 2, 2003, 141 p.

CRC Champagne-Ardenne, LOD, Proviseur du lycée agricole de Somme-Vesle, 8 février 2000, *Rec. Cour des comptes*, p. 157.

CRC Corse, LOD, 23 mai 2000, Commune d'Ajaccio, http://www.ccomptes.fr, p. 34.

CRC Bourgogne, LOD, 15 juin 2000, Président du syndicat d'électrification et d'équipement de la Nièvre, *Rec. Cour des comptes*, p. 187.

CRC Champagne-Ardennes, LOD, 29 septembre 2000, District de Reims, http://www.ccomptes.fr.

CRC Bourgogne, LOD, 30 octobre 2000, Commune de Cosne-Cours-sur-Loire, http://www.ccomptes.fr.

CRC Haute-Normandie, LOD, 11 décembre 2000, Commune de Grand-Couronne, p. 5.

CRC Lorraine, LOD, 8 juin 2001, Maire de la commune de Mirecourt, *Rec. Cour des comptes*, p. 206.

CRC Picardie, ROD, 1er juillet 2002, ROD, Commune de Coye-la-Forêt, http://www.ccomptes.fr.

CRC Bretagne, ROD, 4 juillet 2002, ROD, Président du syndicat mixte des ports et des bases nautiques du Morbihan, à Vannes, *Rec. Cour des comptes*, p. 220, *RFDA* 2005, p. 668.

CRC Ile-de-France, ROD, 4 septembre 2002, Syndicat des eaux d'Ile-de-France, cité *in* **JENNEQUIN (A.)**, *Les contrôles des Chambres régionales des comptes sur la gestion déléguée des services publics*, Mémoire de DEA, Lille 2, 2003, 141 p.

CRC PACA, ROD, 14 octobre 2002, Commune de Vitrolles, cité *in* **JENNEQUIN (A.)**, *Les contrôles des Chambres régionales des comptes sur la gestion déléguée des services publics*, Mémoire de DEA, Lille 2, 2003, 141 p.

CRC Bretagne, ROD, 21 janvier 2003, Commune de Ploudalmezeau, cité *in* **JENNEQUIN (A.)**, *Les contrôles des Chambres régionales des comptes sur la gestion déléguée des services publics*, Mémoire de DEA, Lille 2, 2003, 141 p.

CRC Rhône-Alpes, ROD, 7 février 2003, Commune de Saint-Etienne, cité *in* **JENNEQUIN (A.)**, *Les contrôles des Chambres régionales des comptes sur la gestion déléguée des services publics*, Mémoire de DEA, Lille 2, 2003, 141 p.

CRC Bretagne, ROD, 4 septembre 2003, Président de la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc, *Rec. Cour des comptes*, p. 298.

CRC Rhône-Alpes, ROD, 21 novembre 2003, Maire de la commune d'Annonay, *Rec. Cour des comptes*, p. 346.

CRC Poitou-Charentes, ROD, 1er décembre 2003, Conseil général des Deux-Sèvres, *Rec. Cour des comptes*, p. 358.

CRC PACA, ROD, 7 février 2004, Commune de Nice, http://www.ccomptes.fr, p. 5.

CRC Haute-Normandie, ROD, 3 mai 2004, Syndicat intercommunal d'assainissement de la Haute vallée d'Austreberthe, http://www.ccomptes.fr, p. 13.

CRC Poitou-Charentes, ROD, 7 mars 2006, Centre régional de documentation pédagogique de Poitou-Charentes, *RFDA*, 2007, p. 852.

CRC Pays de la Loire, ROD, 5 mars 2007, Commune de la Baule-Escloubac, http://www.ccomptes.fr, p. 18.

Avis de contrôle budgétaire

CRC Nord-Pas-de-Calais, 10 juin 1988, Avis de contrôle budgétaire, *in* **CHARTIER (J.L.), DOYELLE (A.)**, « Dépenses obligatoires », *AJDA*, 1991, p. 199.

CRC Lorraine, Avis de contrôle budgétaire, 9 août 1988, Commune de Mont-lès-Neufchâteau, *in* **BERTUCCI (J.Y.), DOYELLE (A.)**, « Les questions de compétence et de recevabilité soulevées par le contrôle des actes budgétaires », *AJDA*, 1995, p. 898.

CRC Poitou-Charentes, 21 décembre 1989, Avis de contrôle budgétaire, *in* **CHARTIER (J.L.), DOYELLE (A.)**, « Dépenses obligatoires », *AJDA*, 1991, p. 200.

CRC Picardie, 19 février 1991, Avis de contrôle budgétaire, Ville de Longueau, *Rec. Cour des comptes*, p. 180.

CRC PACA, 28 février 1991, Avis de contrôle budgétaire, Ville de Marseille, *Rec. Cour des comptes*, p. 185.

CRC Picardie, 22 novembre 1991, Avis de contrôle budgétaire, Syndicat intercommunal, *Rec. Cour des comptes*, p. 267.

CRC Franche-Comté, 1er juillet 1992, Avis de contrôle budgétaire, *Rec. Cour des comptes*, p. 223.

CRC Guadeloupe-Guyane-Martinique, 15 décembre 1992, Avis de contrôle budgétaire, *Rec. Cour des comptes*, p. 262.

CRC Midi-Pyrénées, 18 janvier 1993, Avis de contrôle budgétaire, *Rec. Cour des comptes,* p. 162.

CRC Auvergne, 28 janvier 1993, Avis de contrôle budgétaire, *Rec. Cour des comptes*, p. 167.

CRC Picardie, Avis de contrôle budgétaire, 30 septembre 1993, *Rec. Cour des comptes*, p. 226.

CRC Pays de la Loire, 14 octobre 1993, Avis de contrôle budgétaire, *Rec. Cour des comptes*, p. 229.

CRC Picardie, 4 mars 1994, Avis de contrôle budgétaire, *Rec. Cour des comptes*, p. 189.

CRC Franche-Comté, 23 mars 1995, Avis de contrôle budgétaire, *Rec. Cour des comptes*, p. 215.

CRC Ile-de-France, 6 juin 1996, Avis de contrôle budgétaire.

CRC Nord-Pas-de-Calais, 24 juin 1996, Avis de contrôle budgétaire, Commune de Wignehies, *Rec. Cour des comptes*, p. 243.

CRC Nord-Pas-de-Calais, 22 octobre 1996, Avis de contrôle budgétaire, Commune d'Hordain, *Rec. Cour des comptes*, p. 284.

CRC Champagne-Ardenne, 23 octobre 1996, Avis de contrôle budgétaire, *Rec. Cour des comptes*, p. 285.

CRC Aquitaine, 28 mai 1997, Avis de contrôle budgétaire, Commune de Saint-Léon-sur-l'Isle, *Rec. Cour des comptes*, p. 280.

CRC Lorraine, 19 juin 1997, Avis de contrôle budgétaire, Commune de Vittel, *Rec. Cour des comptes*, p. 289.

CRC Nord-Pas-de-Calais, 6 novembre 1997, Avis de contrôle budgétaire, SIVOM d'Avesnes-le-Comte, *Rec. Cour des comptes*, p. 329.

CRC Nord-Pas-de-Calais, 27 janvier 1998, Avis de contrôle budgétaire, *Rec. Cour des comptes,* p. 164.

CRC Champagne-Ardenne, 29 janvier 1998, Avis de contrôle budgétaire, Commune de Villmorien, *Rec. Cour des comptes*, p. 167.

CRC Picardie, Avis de contrôle budgétaire, 5 mai 1998, *Rec. Cour des comptes*, p. 187.

CRC Champagne-Ardenne, 27 août 1998, Avis de contrôle budgétaire, SIVOM des vallées de l'Orvin et de l'Ardusson, *Rec. Cour des comptes,* p. 221.

CRC Bourgogne, 21 janvier 1999, Avis de contrôle budgétaire, Commune d'Aillant-sur-Tholon, *Rev. Trésor*, 2001, p. 628.

CRC Nord-Pas-de-Calais, 1er septembre 1999, Avis de contrôle budgétaire, Voies navigables de France, *Rec. Cour des comptes*, p. 194.

CRC Lorraine, 2 mars 2000, Avis de contrôle budgétaire, Maison de la culture d'Hagondange, *Rec. Cour des comptes,* p. 165.

CRC Lorraine, 8 juin 2000, Avis de contrôle budgétaire, Commune de Pierre-Percée, *Rec. Cour des comptes*, p. 184.

CRC Bretagne, 30 octobre 2000, Avis de contrôle budgétaire, Commune de Combrit, *Rec. Cour des comptes*, p. 221.

CRC Rhône-Alpes, 4 mai 2001, Avis de contrôle budgétaire, Commune de Gex, *Rev. Trésor*, 2001, p. 625.

CRC Centre, 9 août 2001, Avis de contrôle budgétaire, Ville de Tours, *Rec. Cour des comptes,* p. 234.

CRC PACA, 18 octobre 2001, Avis de contrôle budgétaire, *Rec. Cour des comptes*, p. 253.

CRC Basse-Normandie, 24 janvier 2002, Avis de contrôle budgétaire, Communauté de communes du Pays de Longuy-au-perche, *Rec. Cour des comptes*, p. 152.

CRC Midi-Pyrénées, 28 mars 2002, Avis de contrôle budgétaire, Commune de Saint-Maé, *Rec. Cour des comptes*, p. 179.

CRC Nord-Pas-de-Calais, 6 septembre 2002, Avis de contrôle budgétaire, Commune d'Hénin-Beaumont, *Rec. Cour des comptes*, p. 249.

Avis de contrôle des conventions

CRC PACA, 18 janvier 2001, Avis de contrôle des conventions, *Rec. Cour des comptes*, p. 154, *RFDA* 2004, p. 827.

CRC Ile-de-France, 4 avril 2001, Avis de contrôle des conventions, *Rec. Cour des Comptes*, p. 180, *RFDA* 2004, p. 826.

CRC Ile-de-France, 9 mai 2001, avis de contrôle des conventions, *Rec. Cour des Comptes*, p. 197, *RFDA* 2004, p. 827.

CRC Picardie, avis de contrôle des conventions, 19 avril 2002, *Rec. Cour des Comptes* p. 185, *RFDA* 2005, p. 668.

CRC PACA, avis de contrôle des conventions, 6 juin 2002, Commune d'Aubagne, *in* **MILLER(G.), LEYAT (A.)**, « Les chambres régionales et territoriales des comptes et le contrôle des délégations de service public », *AJDA*, 2007, p. 1697.

CRC Lorraine, avis de contrôle des conventions, 17 juillet 2003, «Vittel sport », *Rec. Cour des comptes*, p. 286.

CRC Champagne-Ardenne, avis de contrôle des conventions, 16 mars 2005, Commune d'Etrepigny, *in* **MILLER(G.), LEYAT (A.)**, « Les chambres régionales et territoriales des comptes et le contrôle des délégations de service public », *AJDA*, 2007, p. 1697.

CRC Ile-de-France, avis de contrôle des conventions, 9 septembre 2005, Commune de Paris, *idem*, p.1698.

COUR DE DISCIPLINE BUDGETAIRE ET FINANCIERE

CDBF, 20 juin 1962, Jung, école nationale vétérinaire de Lyon, *Rec.*, p. 842.

CDBF, 9 décembre 1986, Direction départementale de l'équipement de Corse, *Rec.*, p. 331.

CDBF, 1er juillet 1991, MM. Omnes, directeur du centre hospitalier de Lorient, et Lebeau, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, *Rec. Cour des comptes*, p. 128.

CDBF, 30 juin 2006, SIVOM de la région d'Etaples-sur-Mer, *Rev. Trésor*, 2006, p. 918.

CDBF, 15 décembre 2006, Centre hospitalier d'Ambert, *Rev. Trésor*, 2007, p. 720, *AJDA*, 2007, p. 1353.

CDBF, 16 avril 2009, Centre hospitalier de Fougères, *AJDA*, 2009, p. 1194.

CONSEIL D'ETAT

Arrêts

Conseil d'Etat, 26 novembre 1875, Pariset, *GAJA*, n° 4.

Conseil d'Etat, 8 septembre 1839, Ministre des travaux publics, *Rec.,* p. 495.

Conseil d'Etat, 22 mars 1841, Ministre des finances, *Rec.,* p. 123.

Conseil d'Etat, 13 juillet 1889, Syndicat des marais du petit Poitou, *Rec.*, p. 856.

Conseil d'Etat, 22 mai 1906, Caisse des écoles du 6ème arrondissement de Paris, S. 1905.3.33, 1ère espèce.

Conseil d'Etat, 21 décembre 1906, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli, *Rec.*, p. 961.

Conseil d'Etat Ass., 12 juillet 1907, Nicolle, T.P.G. de la Corse, *Rec.*, p. 656.

Conseil d'Etat, 26 décembre 1908, Commune de Remoray, S. 1909.3.81, 2ème espèce.

Conseil d'Etat, 23 juillet 1909, Fabrègue, *Rec.*, p. 727.

Conseil d'Etat, 28 juin 1918, Heyries, *Rec.*, p. 651.

Conseil d'Etat, 28 février 1919, Dames Dol et Laurent, *Rec.*, p. 208.

Conseil d'Etat, 10 juin 1921, Commune de Montségur, *Rec.* , p. 573.

Conseil d'Etat, 27 juillet 1923, Gheusi, *D.* 1923.3.57, note J. Appleton.

Conseil d'Etat Ass., 2 novembre 1923, Association des fonctionnaires de l'administration centrale des Postes et télégraphe et Sieur Bousquié, *Rec.*, p. 699.

Conseil d'Etat, 18 janvier 1924, Société anonyme du grand casino municipal de Saint-Malo, *Rec.*, p. 58.

Conseil d'Etat, 22 juin 1928, De Sigalas, *RDP*, 1928, p. 525.

Conseil d'Etat, 10 novembre 1933, Toussaint, *Rec.,* p. 1037.

Conseil d'Etat, 20 mars 1942, Dame Veuve Bastit, *Rec.*, p. 92.

Conseil d'Etat, 18 avril 1947, Jarrigion, *Rec*., p. 148.

Conseil d'Etat, 19 octobre 1951, Sieur Simon, *Rec*., p. 486.

Conseil d'Etat, 28 novembre 1952, Dame Lefranc, *Rec*., p. 534.

Conseil d'Etat, 19 décembre 1952, Demoiselle Mattéi, *Rec*., p. 594.

Conseil d'Etat, 20 mars 1953, Bluteau, *Rec*., p. 690.

Conseil d'Etat, 5 mars 1954, Delle Soulier, *Rec*., p. 139.

Conseil d'Etat, 3 février 1956, de Fontbonne, *Rec*., p. 45.

Conseil d'Etat, Ass., 31 mai 1957, Rosan Girard, *Rec*., p. 355.

Conseil d'Etat, 11 décembre 1963, Ville de Colombes, *Rec*., p. 612.

Conseil d'Etat, 20 mars 1970, Boissenin, *Rec*., p. 210.

Conseil d'Etat, Ass., 16 octobre 1970, Commune de Saint-Vallier, *Rec*., p. 583.

Conseil d'Etat, 5 février 1971, Ministre de l'économie et des finances c/ Sieur Balme, *Rec*., p. 104, *Rec. Cour des comptes*, p. 95.

Conseil d'Etat, 20 juillet 1971, Sieur Lambert c/Ville de Bagnères de Bigorre, *Rec. Cour des Comptes*, p. 564.

Conseil d'Etat, 26 novembre 1971, Société industrielle municipale et agricole de fertilisants chimiques et de récupération, *Rec.,* p. 723.

Conseil d'Etat, 25 janvier 1974, Jean et autres, *Rec*., p. 60.

Conseil d'Etat, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, *Rec*. p. 274.

Conseil d'Etat, 8 juillet 1974, Ministre de l'économie et des finances c/ Sieurs Méry, Florence et Brevard, *Rec*., p. 405.

Conseil d'Etat, 7 juillet 1978, Massip, *Rec*., p. 301.

Conseil d'Etat, 7 février 1979, Association des professeurs agrégés des disciplines artistiques, *Req*. n° 08003, *Rec*., p. 41.

Conseil d'Etat, 20 février 1980, Préfet de la Loire Atlantique, *Rec*., p. 95.

Conseil d'Etat, 22 février 1980, Société anonyme des Sablières modernes d'Aressy, *req*. n° 11939, *Rec.,* p. 109.

Conseil d'Etat, 23 mai 1980, Commune d'Evaux-les-Bains, *Rec.,* p. 239, *AJDA*, 1981, p. 157.

Conseil d'Etat, 12 février 1982, Commune d'Aurillac, *Rec*., p. 68.

Conseil d'Etat, 18 mai 1983, Rodes, *Rec*., p. 199.

Conseil d'Etat, 2 décembre 1983, M. Brice et autres, *Rec*., p. 471.

Conseil d'Etat, 23 mars 1984, Organisme de gestion des écoles catholiques de Couëron, *GAJF*, p. 61.

Conseil d'Etat, 14 décembre 1984, Cie française des câbles télégraphiques, *Rec*. , p. 557.

Conseil d'Etat, 31 mai 1985, Ministre de l'éducation nationale c/ Association d'éducation populaire de l'école Notre-Dame d'Arc-les-Gray, *Rec*., p. 167.

Conseil d'Etat, 23 octobre 1985, Commune de Blaye-les-Mines, *Rec*., p. 297.

Conseil d'Etat, 10 juillet 1987, M. Derez c/ Commune d'Uvernet-Fours, *AJDA*, 1988, p. 58.

Conseil d'Etat, 11 décembre 1987, Commune de Pointe-à-Pitre, *aux tables du recueil Lebon*, p. 626.

Conseil d'Etat, 25 mars 1988, Commune d'Hyières, *Rec*., p. 668.

Conseil d'Etat, 1989, CCAS de la Rochelle, *Rec*., p. 8.

Conseil d'Etat, 13 mars 1989, Commune de Gardonne, *Rec*., p. 90.

Conseil d'Etat, 3 novembre 1989, Galliot, *Rec*., p. 223.

Conseil d'Etat, 9 mai 1990, Commune de Lavaur c/ Lozar, *Rec*., p. 115.

Conseil d'Etat, 20 juillet 1990, Ville de Melun et association « Melun-Culture-Loisirs » c/ Vivien et autres, *Rec*., p. 220.

Conseil d'Etat, 19 juin 1991, Ville d'Annecy c/ M. Dussolier, *Rec*., p. 242, *AJDA* 1992, p. 153.

Conseil d'Etat, 1991, Bachelet, *Rec*., p. 13.

Conseil d'Etat, 29, novembre 1991, M. Crépin, *Rec*., p. 411, *AJDA*, 20 décembre 1991, p. 919.

Conseil d'Etat, 10 janvier 1992, Association des usagers de l'eau de Peyreleau, *Rec*., p. 13.

Conseil d'Etat, 15 juin 1994, Ministre de l'intérieur c/ commune de Longueau, *Rec*., p. 318, *Rec*. *Cour des comptes*, p. 190.

Conseil d'Etat, 13 janvier 1995, Société nationale de construction Quillery, *Rec*. *Cour des comptes*, p. 171.

Conseil d'Etat, 15 avril 1996, Préfet des Bouches-du Rhône c/ Commune de Lambesc, *req*. n° 168325, *AJDA* 1996, p. 806.

Conseil d'Etat, 16 octobre 1996, Département de la Loire, *Rec*. , p. 405.

Conseil d'Etat, 10 février 1997, M. Ibo, *req. n°* 172307, *AJFP*, 1997, septembre-octobre, p. 27.

Conseil d'Etat, 7 juillet 1997, M. Braun, comptable du centre hospitalier de Besançon, *Rec. Cour des comptes*, p. 228.

Conseil d'Etat, 7 juillet 1997, Ministre de l'Economie et des Finances, *Rec. Cour des comptes,* p. 228.

Conseil d'Etat, 1997, Commune de Nanterre.

Conseil d'Etat, 30 décembre 1998, Société Entreprise Chagnaud, *Req*. n° 189315.

Conseil d'Etat, 8 février 1999, Commune de Cap d'Ail, *AJDA,* 1999, p. 283.

Conseil d'Etat, 8 février 1999, Commune de la Ciotat, *req*., n° 169047.

Conseil d'Etat, 10 mars 1999, Caisse des dépôts et consignation et crédit local de France et Département de l'Allier, *Rec. Cour des comptes*, p. 117.

Conseil d'Etat,7 avril 1999, Commune de Guilherand-Granges c/Cie générale des eaux, *req*, n° 156008.

Conseil d'Etat, 30 juin 1999, Syndicat Mixte du Traitement des Ordures Ménagères Centre Ouest Seine-et-Marnais, *Rec*., p. 230.

Conseil d'Etat, juillet 1999, Glaichenhaus, *Rec*., p. 241.

Conseil d'Etat, 23 février 2000, Labor Métal, *Rec*., p. 83, *AJDA*, 2000, p. 464, Chronique **GUYOMAR et COLLIN**.

Conseil d'Etat, 21 juin 2000, SARL Plage « Chez Joseph », *Rec*., p. 282, *CJEG,* 2000, p. 374.

Conseil d'Etat, 4 octobre 2000, Ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie c/ M. Claude Pair et autres, *Rec*., p. 385, *Rev. Trésor*, 2001, p. 286.

Conseil d'Etat, Ass., 27 octobre 2000, Desvigne, *DA*, 2001, n° 66, p. 24.

Conseil d'Etat, 8 décembre 2000, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, *Rev. Trésor*, 2001, p. 296.

Conseil d'Etat, 8 décembre 2000, Mme Kammerer, comptable de la commune de Villers-lès-Nancy, *Rec*., p. 597, *RFDA*, 2001, p. 474.

Conseil d'Etat, 21 mars 2001, M. Morel, comptable de la commune de Corps, *Rec*., p. 149, *Rec. Cour des comptes,* p. 134, *GAJF*, n° 21.

Conseil d'Etat, 16 mai 2001, Préfet de police, *Rec*., p. 234.

Conseil d'Etat, 12 février 2003, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, *req. n°* 234917.

Conseil d'Etat, 4 juillet 2003, Dubreuil, *Rec*., p. 313.

Conseil d'Etat, 30 juillet 2003, M. Marty, *Rec. Cour des* comptes, p. 174, *RFDA*, 2004, p. 823, *GAJF*, n° 21-12, *Rev. Trésor*, 2004, p. 135.

Conseil d'Etat, 7 janvier 2004, Syndicat intercommunal du Val-de-Sambre, *RFDA*, 2005, p. 656.

Conseil d'Etat, 28 juillet 2004, Daviau, *req. n°* 244405.

Conseil d'Etat, 8 juillet 2005, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ M. Basserie et M. Caffart, *Rec*., p. 327, *AJDA,* 2005, p. 2240, *GAJF*, n° 22.

Conseil d'Etat, 26 octobre 2005, Pinguet et autres, *Rec*., p. 442, *RFDA*, 2006, p. 404.

Conseil d'Etat, 4 novembre 2005, Société J.C. Decaux, *Rec*., p. 478.

Conseil d'Etat, 13 juillet 2006, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, *Rec*. , p. 345, *RFDA*, 2007, p. 867.

Conseil d'Etat, 10 janvier 2007, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, *Rec*., p. 7, *AJDA*, 2007, p. 377.

Conseil d'Etat, 22 janvier 2007, Forzy, *AJDA*, 2007, p. 1036.

Conseil d'Etat, 6 avril 2007, Syndicat intercommunal d'adduction d'eau et d'assainissement d'eau de la vallée de la Béthune, *Rec*., p. 158, *AJDA*, 2007, p. 1289.

Conseil d'Etat, 6 avril 2007, Commune de Saint-Vaast d'Equiqueville, *AJDA*, 2007, p. 1289.

Conseil d'Etat, 21 octobre 2009, Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, n° 306960, *AJDA*, 2009, p. 1973.

Conseil d'Etat, 6 novembre 2009, Société Prest'action, *Revue juridique de l'économie publique*, janvier 2000, p. 12.

Avis

Avis du Conseil d'Etat du 7 juillet 1994, cité en commentaire de Cour des comptes, 11 juillet 1994, Rapport public particulier, Premier Ministre – Ministre de l'économie – Ministre de

l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur, *Rec. Cour des comptes*, p. 242.

Avis du Conseil d'Etat n° 355 089 du 7 juillet 1994, Diversification des activités d'EDF et de GDF, http : // www.Conseil-etat.fr

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL

CAA de Lyon, 23 juin 1994, Société MERX, Société Bernard KRIEF Sélection et M. Bernard KRIEF, *req. n° 93LY000608*.

CAA de Paris, 11 octobre 1994, Ed. Tennog c/Commune de Houilles, *req*. n° 93PA01072.

CAA de Bordeaux, 3 mai 2000, Communauté intercommunale du nord de la Réunion, *AJDA* 2000, p. 741.

CAA de Paris, 26 mars 2002, Société J.C. Decaux, *req*, n° 97PA03073.

CAA, 21 mars 2003, Association piscines Molitor, *Rec. Cour des comptes*, p. 168.

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

TA de Strasbourg, 23 janvier 1986, Commissaire de la République de la Moselle c/ Président du Conseil général de la Moselle, *AJDA*, 1986, p. 446.

TA Versailles, 24 mars 1994, Préfet de l'Essonne c/ Président du Conseil général de l'Essonne, *Rec.*, p. 1037, *CJEG* 1994, p. 552, conclusions Prétot.

TA de Marseille, 1er mars 1995, Société SEMICA et commune de la Ciotat, *AJDA*, 1995, p. 583.

TA de Paris, 25 juillet 2005, Société Giraudy, *req*, n° 0511386/6-5, note S.B., *AJDA* n° 29, p. 1598.

CONCLUSIONS

Juridictions financières

Conclusions sur Cour des comptes, 1er mars 1956, Associations syndicales de la région d'Arles, *Rec. Cour des comptes*, p.

Conclusions sur Cour des comptes, 3 mars 1988, Commune de Bouvancourt, *Rec. Cour des comptes*, p. 149.

Conclusions sur Cour des comptes, 4 février 1993, Maison des orphelines de Nancy, *Rec. Cour des comptes*, p. 18.

Conclusions sur Cour des comptes, 9 décembre 1993, MM. Médecin, maire et président du comité des fêtes de Nice, et Oltra, secrétaire général dudit comité, *Rec. Cour des comptes,* p.130.

Conclusions sur Cour des comptes, 8 décembre 1994, CHRU de Besançon, *Rec. Cour des comptes,* p. 118.

Conclusions sur Cour des comptes, 15 décembre 1995, Office des poste et télécommunications de la Nouvelle-Calédonie, *Rec. Cour des comptes*, p. 114.

Conclusions sur Cour des comptes, 2 mai 1996, MM. Gauthier et Chincholle, comptables de la commune de Royat, *Rec. Cour des comptes,* p. 55.

Conclusions sur Cour des comptes, 15 octobre 1996, M. Siffre, maire d'Istres et président du syndicat d'agglomération nouvelle « Ville nouvelle de Fos », et de l'association des œuvres sociales des agents des collectivités locales de la ville d'Istres et M. Bernardini, adjoint au maire, directeur du SAN et trésorier de L'AOSVI, *Rec. Cour des comptes*, p. 153.

Conclusions sur Cour des comptes, 5 décembre 1996, Sieur M…, comptable de la commune de Saint-Jouin-Bruneval, *Rev. Trésor,* 1997, p. 363.

Conclusions sur Cour des comptes, 20 novembre 1997, Lycée Jean Rostand à Roubaix, *Rec. Cour des comptes*, p. 178.

Conclusions sur Cour des comptes, 14 janvier 1998, Régie départementale des transports de l'Ain, *Rec. Cour des comptes*, p. 10.

Conclusions sur Cour des comptes, 5 février 1998, Association Conseils, leçons et méthodes en informatique de l'université de Lyon I, *Rec. Cour des comptes*, pp. 30 et 31.

Conclusions sur Cour des comptes, 25 mai 2000, Galarza, lycée Boutet de Monvel à Lunéville, *DA*, 2001, n° 93.

Conclusions sur Cour des comptes, 6 juillet 2000, Chambre départementale d'agriculture de Maine-et-Loire, *Rev. Trésor*, 2001, p. 375.

Conclusions sur Cour des comptes, 6 juillet 2000, Port autonomie de Rouen, *in* **LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.)**, note sous Cour des comptes, 20 juin 2001, Port autonome de Rouen, *Rev. Trésor*, 2002, p. 377.

Conclusions sur Cour des comptes, 26 octobre 2000, Commune de Carhaix-Plouguer, *Rec. Cour des comptes*, p. 88.

Conclusions sur Cour des comptes, 22 novembre 2000, Météo France, n° 5506.

Conclusions sur Cour des comptes, 14 décembre 2000, Centre régional de la propriété forestière de Lorraine-Alsace, *Rev. Trésor*, 2001, p. 713.

Conclusions du Commissaire du Gouvernement sur CRC Rhône-Alpes, 4 mai 2001, Avis de contrôle budgétaire, Commune de Gex, *Rev. Trésor*, 2001, p. 626.

Conclusions sur Cour des comptes, 7 juin 2001, Institut national agronomique Paris-Grignon, *Rev. Trésor* 2002, p. 375.

Conclusions sur Cour des comptes, 25 octobre 2001, Commune de la Foa, *Rev. Trésor*, 2002, p. 554.

Conclusions sur Cour des comptes, 6 décembre 2001, Commune de Béthune, *Rev. Trésor,* 2003, p. 217.

Conclusions sur Cour des comptes, 10 décembre 2001, Université française du Pacifique, *Rec. Cour des comptes*, p. 108.

Conclusions sur Cour des comptes, 16 mai 2002, Lycée Las Cases Lavaur, *Rev. Trésor*, n° 6, juin 2003, p. 385.

Conclusions sur Cour des comptes, 13 mars 2003, CNFPT, *RFDA*, 2004, p. 827.

Conclusions sur Cour des comptes, 18 juin 2003, M. Vèque, Pinguet, Laurent et Drapé, comptables de fait des deniers de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée, Corse, *Rec. Cour des comptes*, p. 56.

Conclusions sur Cour des comptes, 5 et 19 juin 2003, Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts, *Rev. Trésor,* 2004, p. 211.

Conclusions sur Cour des comptes, 11 septembre 2003, Commune d'Arras, *Rec. Cour des comptes*, p. 62.

Conclusions sur Cour des comptes, Université de Strasbourg-1, *Rev. Trésor*, 2007, p. 165.

Conclusions sur Cour des comptes, 14 janvier 2004, Port autonome de Paris, *Rev. Trésor*, 2004, p. 704.

Conclusions sur Cour des comptes, 1er et 30 mars 2004, CNSM de Paris-Association pour la promotion et le développement des activités du conservatoire, *Rev. Trésor*, 2006, p. 200.

Conclusions sur Cour des comptes, 27 mai 2004, Commune de Bruay-la-Buissière, *Rev. Trésor,* 2005, p. 307.

Conclusions sur Cour des comptes, 21 juin et 16 juillet 2004, OPHLM de LYON, *Rev. Trésor*, 2005, p. 313, *RFDA*, 2006, p. 808.

Conclusions sur Cour des comptes, 23 septembre 2004, Commune de Honfleur, *Rev. Trésor*, 2005, p. 452.

Conclusions sur Cour des comptes, 20 décembre 2004 et 20 janvier 2005, Association jeunesse et patrimoine international comptable de fait des deniers de l'Etat (…), *Rev. Trésor*, 2005, p. 620.

Conclusions sur Cour des comptes, 14 janvier 2005, GIP Réseau d'alcoologie de la presqu'île et de l'estuaire de la Loire, *Rev. Trésor*, 2005, p. 621.

Conclusions sur Cour des comptes, 20 janvier 2005, Chambre nationale de la batellerie artisanale, *Rev. Trésor*, 2005, p. 622.

Conclusions sur Cour des comptes, 27 janvier 2005, Université Paris IV-Paris Sorbonne, *Rev. Trésor*, 2007, p. 165.

Conclusions du Cour des comptes, 21 mars 2005, Ecole nationale supérieure d'aéronautique et de l'espace, *Rev. Trésor*, 2006, p. 210.

Conclusions sur Cour des comptes Cour, 7 octobre 2005, GIP ateliers techniques des espaces naturels, *Rev. Trésor*, 2007, p. 516.

Conclusions sur Cour des comptes, 24 novembre 2005, Commune de Rousset, *Rev. Trésor*, 2007, p. 513.

Conclusions sur Cour des comptes du 5 mai 2006, *Rev. Trésor*, 2007, GIP ateliers techniques des espaces naturels, p. 516.

Conclusions sur Cour des comptes, 10 mai 2006, Etablissement public chargé de l'aménagement des rives de l'étang de Berre, *Rev. Trésor*, 2007, p. 165.

Conclusions sur Cour des comptes, 29 mai 2006, Institut de France, précité, *Rev. Trésor*, 2007, p. 921.

Conclusions sur Cour des comptes, 6 décembre 2006, Département des Bouches-du-Rhône, *Rev. Trésor*, 2007, p. 917.

Conclusions sur Cour des comptes, 30 avril 2009, Gestion de fait des deniers du département de l'Isère, *Revue Gestion et finances publiques*, 2010, p. 278.

Juridictions administratives

Conclusions du Commissaire du Gouvernement **ROMIEU** sur Conseil d'Etat Ass., 12 juillet 1907, Nicolle, T.P.G. de la Corse, *Rec.*, p. 656, extraits au *GAJF*, n° 27-4 à 9.

Conclusions du Commissaire du Gouvernement **TEISSIER** sur Conseil d'Etat, 26 décembre 1908, Commune de Remoray, S.1909.3.81, 2ème espèce.

Conclusions du Commissaire du Gouvernement **BLUM** sur Conseil d'Etat, 21 juin 1912, Pichot, *Rec.* p. 711.

Conclusions du Commissaire du Gouvernement **GREVISSE** sur Conseil d'Etat, 5 février 1971, Ministre de l'économie et des finances c/ Sieur Balme, *Rec*., p. 110.

Conclusions du Commissaire du Gouvernement **Daniel LABETOULLE** sur Conseil d'Etat, 23 mai 1980, Commune d'Evaux-les-Bains, *AJDA*, 1981, p. 157.

Conclusions du Commissaire du Gouvernement **PRETOT** sur TA Versailles, 24 mars 1994, Préfet de l'Essonne c/ Président du Conseil Général de l'Essonne, *CJEG*, 1994, p. 552.

Conclusions du Commissaire du Gouvernement **B. CHEMIN**, sur CAA de Bordeaux, 3 mai 2000, Communauté intercommunale du nord de la Réunion, *AJDA*, 2000, p. 741.

Conclusions du Commissaire du Gouvernement **Alain SEBAN** n° 195.508 sur Conseil d'Etat, 21 mars 2001, M. Morel, comptable de la commune de Corps.

Conclusions du Commissaire du Gouvernement **Mattias GUYOMAR** sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 juillet 2003, Marty, *Bulletin juridique des collectivités territoriales*, précitées, p. 838.

Conclusions du Commissaire du Gouvernement **Mattias GUYOMAR** sur Conseil d'Etat, 8 juillet 2005, Basserie et Caffart, comptables de la commune d'Arras, n° 263254.

Conclusions du Commissaire du Gouvernement **Pascal TROUILLY**, sur CAA de Paris, 20 avril 2005, Commune de Boulogne-Billancourt c/ Société Mayday sécurité, *AJDA*, 2005, p. 1729.

Conclusions du Commissaire du Gouvernement **Didier CASAS** du 8 juillet 2005 sur Conseil d'Etat, Ass., 4 novembre 2005, Société J.C. DECAUX, *Rec*., p. 480, commentées le 12 juillet 2005 par Christophe **BELLEUVRE**, www.achatpublic.com.

Conclusions du Commissaire du Gouvernement **Yann AGUILA** sur Conseil d'Etat, 26 octobre 2005, Pinguet et autres, *RFDA*, 2006, p. 401.

Conclusions du Rapporteur Public **Nicolas BOULOUIS** sur Conseil d'Etat, 6 novembre 2009, Société Prest'action, *RJEP*, janvier 2010, p. 12.

NOTES DE JURISPRUDENCE

AZIBERT (M.), de BOISDEFFRE (M.), note sous Tribunal des conflits, 4 mai 1987, M. du Puy de Clinchamps, *AJDA* 1987, p. 449.

AZIBERT (M.), de BOISDEFFRE (M.), note sous Conseil d'Etat, 11 mai 1987, M. Divier, *AJDA* 1987, p. 449.

BELLEUVRE (C.), note sous CAA de Paris, 26 mars 2002, Société J.C. Decaux, 12 juillet 2005, www.achatpublic.com

BENOIT (P.), note sous Conseil d'Etat, 10 juillet 1987, M. Derez c/ Commune d'Uvernet-Fours, *AJDA*, 1988, p. 58.

CRUCIS (H.M.), note sous Cour des comptes, 7 octobre 1993, M. Francou, maire de la commune de Salon-de-Provence, *AJDA*, 1994, p. 404.

CRUCIS (H.M.), note sous Conseil d'Etat, 23 février 2000, Labor Métal, *DA*, 2000, n° 3, p. 22.

CRUCIS (H.M.), note sous Conseil d'Etat, Ass., 4 octobre 2000, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ Pair, *DA*, 2001, n° 15, p. 22.

CRUCIS (H.M.), note sous Conseil d'Etat, Ass., 27 octobre 2000, Desvigne, *DA*, 2001, n° 66, p. 24.

DELARUE (D.), ROCCA (P.), observations sous CRC, 17 décembre 1999, Commune de Chauny, *Rev. Trésor*, 2000, p. 599.

DUPRAT (J.P.), note sous Conseil d'Etat, 23 mars 1984, Organisme de gestion des écoles catholiques de Couëron, *Dalloz*, 1985, p. 262.

ESCLASSAN (M.C.), note sur Conseil d'Etat, 8 juillet 2005, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ MM. Basserie et Caffart, *AJDA*, 2005, p. 2240.

FABRE (F.J.), Commentaire sous Conseil d'Etat, 23 mars 1984, Organisme de gestion des écoles catholiques de Couëron, *GAJF*, p. 61.

GROPER, (N.), note sous Cour des comptes, 10 décembre 2001, Université française du Pacifique, *AJDA,* 2001, p. 1221.

GROPER (N.), note sous Cour des comptes, 15 mai et 10 juillet 2003, Commune de Vienne, *Rec. Cour des* comptes, p. 45, *AJDA,* 2003, p. 2306.

GROPER (N.), MICHAUT (C.), note sous Cour des comptes, 19 octobre 2006, Syndicat intercommunal d'assainissement de Bellecombe, *AJDA*, 2007, p. 1350.

GROPER (N.), MICHAUT (C.), note sous CDBF, 15 décembre 2006, Centre hospitalier d'Ambert, *AJDA*, 2007, p. 1354.

GROPER (N.), MICHAUT (C.), note sous Cour des comptes, 22 mai 2008, Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de Guerbigny, *AJDA*, 2009, p. 476.

GROPER (N.), MICHAUT (C.), note sous CDBF, 16 avril 2009, Centre hospitalier de Fougères, *AJDA*, 2009, p. 1196.

GROPER (N.), MICHAUT (C.), note sous Cour des comptes, 30 avril 2009, Département de l'Isère, *AJDA*, 2009, p. 1190.

GROPER (N.), MICHAUT (C.), note sous Cour des comptes, 13 août 2009, Etablissement public du domaine de Chambord, *AJDA*, 2009, p. 2449.

HAURIOU, note sous Conseil d'Etat, 22 mai 1906, Caisse des écoles du 6ème arrondissement de Paris, *S*. 1905.3.33, 1ère espèce.

HAURIOU, note sous Conseil d'Etat, 26 décembre 1908, Commune de Remoray, S.1909.3.81, 2ème espèce.

J.-M., Observations sur Conseil d'Etat, 10 février 1997, M. Ibo, *Le courrier juridique des finances*, 1997, n° 78, p. 6.

KUREK (A.), « Le comptable public n'a plus l'obligation d'appliquer les actes administratifs exécutoires », note sous Conseil d'Etat, 8 juilet 2005, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ M. Basserie et M. Caffart, *Rev. Trésor*, juin 2006, p. 338.

LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.), note sous Cour des comptes, 5 juillet 1999, Association centre international d'études françaises (ACIEF) et l'université de Nice, *Rev. Trésor*, 2000, p. 200.

LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.), note sous CRC Rhône-Alpes, 31 mai 2001, Commune de Vienne, *RFDA*, 2002, p. 606.

LASCOMBE (M.) et VANDENDRIESSCHE (X.), note sur Cour des comptes, 6 décembre 2001, Commune de Béthune, *Rev. Trésor,* 2003, p. 216.

LASCOMBE (M.) et VANDENDRIESSCHE (X.), note sur Cour des comptes, 16 mai 2002, Lycée Las Cases de Lavaur, *Rev. Trésor*, 2001, p. 383.

LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.), note sur Conseil d'Etat, 30 juillet 2003, M. Marty, Chronique de droit public financier, *RFDA*, 2005, p. 665.

LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.), note sous Cour des comptes, 11 septembre 2003, Commune de Roquevaire, *Rev. Trésor*, 2004, p. 697.

LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.), note sous Cour des comptes, 6 décembre 2004, Université de Paris-Sud, *Rev. Trésor*, 2005, p. 611.

LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.), note sur Conseil d'Etat, 8 juillet 2005, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ MM. Basserie et Caffart, *Rev. Trésor*, 2006, p. 147.

LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.), note sur Conseil d'Etat, 26 octobre 2005, Pinguet et autres, *RFDA*, 2006, p. 405, *Rev. Trésor*, 2007, p. 726.

LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.), note sous Cour des comptes, 24 novembre 2005, Commune de Rousset, *Rev. Trésor*, 2007, p. 512.

LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.), note sous Cour des comptes, 24 mai 2006, GIP Atelier technique des espaces naturels, précité, *Rev. Trésor*, 2007, p. 515.

LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.), note sur Cour des comptes, 29 mai 2006, Institut de France, *Rev. Trésor*, 2007, p. 921.

LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.), note sous Cour des comptes, 6 décembre 2006, Département des Bouches-du-Rhône, *Rev. Trésor*, 2007, p. 918.

LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.), note sous Cour des comptes, 30 avril 2009, Département de l'Isère, *Revue gestion et finances publiques*, 2010, p. 275.

LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.), note sur Conseil d'Etat, 6 novembre 2009, Société Prest'action, *AJDA*, 2009, p. 2401.

LUDWIG (R.), note sous Cour des comptes, 7 octobre 1993, M. Francou, maire de la commune de Salon-de-Provence, *Rev. Trésor*, 1994, p. 195.

MATTEI (C.), note sous Conseil d'Etat, 10 janvier 2007, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, *AJDA*, 2007, p. 377.

MENEMENIS (A.), note sous Conseil d'Etat, 4 novembre 2005, Société J.C. Decaux, *AJDA*, 2006, p. 120.

MONTECLER (M.C.), note sous Conseil d'Etat, 21 octobre 2009, Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, n° 306960, *AJDA*, 2009, p. 1973.

MOUZET (P.), note sous Conseil d'Etat, 6 avril 2007, Syndicat intercommunal d'adduction d'eau et d'assainissement d'eau de la vallée de la Béthune, *AJDA*, 2007, p. 1289.

PAUGAM (P.), « La gestion de fait des deniers de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse ou la juridiction retrouvée », *RFFP*, 2008, n° 101, p. 221 (commentaire sous Conseil d'Etat, 26 octobre 2005, Pinguet et autres).

S.B., note sous TA de Paris, 25 juillet 2005, Société Giraudy, *req*, n° 0511386/6-5, *AJDA*, 2005, p. 1598.

SAINT-JOURS (Y.), observations sur Tribunal des Conflits, 19 avril 1982, Dame Robert c/ Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Rennes, *JCP Semaine juridique*, Edition générale, 1983, n° 19959.

THEVENOT (J.), « L'inscription d'office d'une dépense obligatoire : un jugement surprenant », note sous TA de Grenoble, 19 février 1997, Département de l'Isère, *LPA*, n° 93, 1997, p. 16.

TEXTES

Lois

Loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959, *sur les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privé*, JO du 3 janvier 1960, p. 66.

Loi n° 63-156 du 23 février 1963, *Loi de finances pour 1963*, JO du 24 février 1963, p. 1818.

Loi n° 67483 du 22 juin 1967, *relative à la Cour des comptes,* JO du 23 juin 1967, p. 6211.

Loi n° 75-534 du 30 juin 1975, *loi d'orientation en faveur des handicapés*, JO du 1er juillet 1975, p. 6596.

Loi n° 77-1285 du 25 novembre 1977, *complémentaire à la loi du 31 décembre 1959, modifiée par la loi n° 71-400 du 1er juin 1971, et relative à la liberté de l'enseignement,* JO du 26 novembre 1977, p. 5539.

Loi n° 80-739 du 16 juillet 1980, *relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public*, JO du 17 juillet 1980, p. 1799.

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, J.O. du 3 mars 1982, p. 730.

Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, *complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*, JO du 23 juillet 1983, p. 2286.

Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat*, JO du 12 janvier 1984, p. 271.

Loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 *portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales,* JO du 10 janvier 1986, p. 470.

Loi n° 92-125 du 6 février 1992 « relative à l'administration territoriale de la République », *JO* du 8 février 1992, p. 2064.

Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, *relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, JO du 30 janvier 1993, p. 1588.

La loi du n° 94-1040 du 2 décembre 1994, *relative à la partie législative des Livres Ier et IIème du code des juridictions financières*, JO du 6 décembre 1994, p. 17222.

Loi n° 95-101 du 2 février 1995, *relative au renforcement de la protection de l'environnement*, JO du 3 février 1995, p. 1840.

Loi n° 95-127 du 8 février 1995, *relative aux marchés publics et délégations de service public*, JO du 9 février 1995, p. 2186.

Loi n° 95-851 du 24 juillet 1995, *relative à la partie législative du Livre IIIème du code des juridictions financières*, JO du 26 juillet 1995, p. 11095.

Loi n° 2002-1168 du 11 décembre 2001, dite « loi MURCEF », *Portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier*, JO du 12 décembre 2001, p. 19703.

Loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001, *relative aux Chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes*, JO du 26 décembre 2001, p. 20575.

Loi n° 2006-1771, 30 décembre 2006, *loi de finances rectificative pour 2006*, JO du 31 décembre 2006, p. 20228.

Loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 *relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes*, JO du 29 octobre 2008, p. 16416.

Décrets

Décret n° 66-850 du 15 novembre 1966 modifié, *relatif à la responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs*, JO du 19 novembre 1966, p. 10079.

Décret n° 77-981 du 29 août 1977 *concernant l'engagement et le mandatement des sommes dues au titre des intérêts moratoires en exécution des marchés publics de l'Etat*, JO du 31 août 1977, p. 4398.

Décret n° 78-247 du 8 mars 1978 (*modification des articles 1er, 6, 7, 8 et insertion d'un article 8 bis du décret n° 60-389 du 22 avril 1960 modifié par le décret n° 70-793 du 22 avril 1970, relatif au contrat d'association à l'enseignement public passé par les établissements d'enseignement privés*, JO du 9 mars 1978, p. 970).

Décret n° 92-681 du 20 juillet 1992 modifié, *relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances des organismes publics*, JO du 22 juillet 1992, p. 9813.

Décret n° 93-471 du 24 mars 1993, *portant application de l'article 38 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relatif à la publicité des délégations de service public*, JO du 26 mars 1993, p. 4773.

Décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993, *relatif aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par des maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé*, JO du 1er décembre 1993, p. 16603.

Décret n° 95-945 du 23 août 1995, *relatif aux chambres régionales des comptes*, JO du 27 août 1995, p. 12717.

Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, *Relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires*, JO du 15 janvier 2002, p. 838.

Décret n° 2003-301 du 2 avril 2003, *modifiant le code général des collectivités territoriales*, JO du 3 avril 2003, p. 5874.

Décret n° 2004-208 du 3 mars 2004, *relatif aux modalités de prestation de serment des comptables publics*, JO du 10 mars 2004, p. 4714.

Décret n° 2005-677 du 17 juin 2005 *modifiant le Livre III du Code des juridictions financières*, JO du 18 juin 2005, p. 10367.

Circulaires

Circulaire ministérielle du 16 octobre 1989 *relative à l'exécution des décisions de justice par les collectivités territoriales et leurs établissements publics (inscription et mandatement d'office)*, JO du 20 février 1990, page 2143.

Circulaire n° 90 CD 2646 du 18 juin 1990 du Ministre délégué chargé du budget, ayant pour objet de préciser la mission des comptables en matière de contrôle de légalité, *in* Instruction n° 90-78-MO du 10 juillet 1990, relative au contrôle de légalité des actes des collectivités et établissements publics locaux, BOCP juillet 1990.

Circulaire n° 90 CD 4211 du 12 septembre 1990 rectifiant la circulaire n° 90 CD 2646 précitée, *in* Instruction n° 90-100-MO du 17 septembre 1990 relative au contrôle de légalité des actes des collectivités et établissements publics locaux, BOCP septembre 1990.

Circulaire n° CD-0434 du 24 janvier 1997, concernant la communication des décisions des tribunaux administratifs aux comptables locaux, *in* Instruction n° 97-029 MO du 27 février 1997, BOCP février 1997.

Circulaire du Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des collectivités territoriales et du Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat n° NOR/BCRE 1020541C du 28 juillet 2010, en annexe 3 de l'Instruction n° 10-020-MO du 6 août 2010.

Instruction

MINEFI, Instruction n° 07-024 MO du 30 mars 2007, *Pièces justificatives des dépenses du secteur public local*, http://www.colloc.minefi.gouv.fr

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION ..... p. 1

PARTIE 1 – LA NECESSITE POUR LE JUGE FINANCIER D'INTERVENIR EN TANT QUE JUGE ADMINISTRATIF ..... p. 19

TITRE 1 – LE RECOURS AU DROIT ADMINISTRATIF COMME INSTRUMENT DU CONTROLE DE LA GESTION OPERE PAR LE JUGE FINANCIER ..... p. 23

CHAPITRE 1 – LE JUGE FINANCIER GARANT DE TEXTES APPLICABLES AUX PERSONNES PUBLIQUES ..... p. 25

Section 1 – Le contrôle par le juge financier du respect de la législation relative aux contrats administratifs ..... p. 27

§1 – Le contrôle du juge financier sur les délégations de service public ..... p. 28

A – Les dénonciations relatives à l'élaboration de la convention ..... p. 30

1 – Les insuffisances quant à la préparation du choix du délégataire de service public dénoncées par le juge financier ..... p. 30

1 – 1 – Les insuffisances relatives à la définition des besoins de la collectivité publique ..... p. 31

1 – 2 – La mise en évidence de capacités techniques insuffisantes pour définir les besoins ..... p. 32

2 – Les atteintes aux règles de la concurrence dénoncées par le juge financier ..... p. 33

2 – 1 – Les mécanismes mis en place pour contourner les obligations de mise en concurrence ..... p. 34

2 – 2 – Des irrégularités commises au cours des procédures de mise en concurrence mises en évidence par le juge financier ..... p. 37

B - Les dénonciations relatives à l'exécution de la convention ..... p. 38

1 – La mise en évidence d'un déséquilibre au profit du délégataire ..... p. 39

1 – 1 – Des charges importantes maintenues sur les collectivités territoriales ..... p. 39

1 – 2 – De larges privilèges accordés au délégataire ..... p. 40

2 – La négligence des personnes publiques en matière de suivi des délégations de service public ..... p. 42
2 – 1 – L'insuffisance des contrôles opérés par l'autorité délégante sur le délégataire ..... p. 43
2 – 2 – Des échanges irréguliers entre l'autorité délégante et le délégataire ..... p. 45

§2 – Le contrôle du juge financier sur les marchés publics ..... p. 46

A – Les interventions du juge financier relatives à la phase d'élaboration du marché public ..... p. 47

1 – L'insuffisante définition des besoins critiquée par le juge financier ..... p. 47
1 – 1 – Les conséquences d'une définition insuffisante des besoins sur la faisabilité financière du projet ..... p. 48
1 – 2 – Les conséquences d'une définition insuffisante des besoins sur la faisabilité technique du projet ..... p. 49

2 – Une mise en concurrence critiquée par le juge financier ..... p. 51
2 – 1 – Une absence totale de mise en concurrence dénoncée par le juge financier ..... p. 52
2 – 2 – Une mise en concurrence faussée dénoncée par le juge financier ..... p. 55

B – Les interventions du juge financier relatives à la phase d'exécution du marché public ..... p. 57

1 – Une analyse des modalités d'exécution par le juge financier ..... p. 58
1 – 1 – Un recours abusif aux avenants dénoncé par le juge financier ..... p. 58
1 – 2 – La mise en évidence des conséquences négatives du fait d'un recours abusif aux avenants ..... p. 59

2 – Un contrôle insuffisant sur l'exécution du marché public par le cocontractant dénoncé par le juge financier ..... p. 60
2 – 1 – Un contrôle jugé insuffisant sur la prestation réalisée par le cocontractant de l'administration ..... p. 61
2 – 2 – Une indulgence financière critiquable vis-à-vis des défaillances du cocontractant de l'administration ..... p. 62

Section 2 – Le contrôle par le juge financier de la gestion des personnels administratifs ..... p. 65

§1 – Le contrôle sur la légalité des décisions à l'origine des dépenses de personnels ..... p. 65
A – L'illégalité des dépenses de personnels au regard de leur existence même ..... p. 65

1 – L'illégalité touchant aux rémunérations accessoires dénoncée par le juge financier ..... p. 66
1 – 1 – Des rémunérations accessoires non prévues par les textes ..... p. 66
1 – 2 – La vérification de l'applicabilité de la base légale ..... p. 67
2 – L'illégalité touchant aux avantages en nature dénoncée par le juge financier ..... p. 69
2 –1 – Une attribution critiquable d'avantages financiers aux agents bénéficiant d'un logement de fonction ..... p. 70
2 – 2 – Un manque de rigueur quant à la gestion des logements de fonction par les administrations concédantes ..... p. 72

B – L'illégalité des dépenses de personnels au regard de leur montant ..... p. 73

1 – Le dépassement des plafonds prévus par les textes ..... p. 74
1 – 1 – Des dépassements touchant aux montants des rémunérations accessoires ..... p. 74
1 – 2 – Des dépassements touchant aux rémunérations principales ..... p. 75

2 – Des difficultés d'application de certains textes à l'origine de dépassements des plafonds ..... p. 76
2 – 1 – L'imprécision de certains textes à l'origine de dépassement des plafonds ..... p. 76
2 – 2 – La complexité de certains textes à l'origine de dépassements des plafonds ..... p. 77

§2 Le contrôle de la gestion des ressources humaines opéré par le juge financier ..... p. 78

A – L'opacité de la gestion des ressources humaines dénoncée par le juge financier ..... p. 79

1 – Un manque de visibilité quant aux positions occupées par certains agents ..... p. 79
1 – 1 – L'indétermination du statut de certains agents ..... p. 79
1 – 2 – Un encadrement insuffisant des mises à disposition d'agents de l'administration ..... p. 80

2 – Un manque de visibilité en matière de versement de rémunérations aux agents de l'administration ..... p. 82
2 – 1 – La complexité des régimes applicables ..... p. 82
2 – 2 – Des modalités de versement critiquables ..... p. 83

B – Des instruments de gestion des ressources humaines insuffisants ..... p. 85

1 – Le manque d'instruments relatifs aux montants des rémunérations ..... p. 85

1 – 1 – Le manque d'instruments pour assurer le bilan des rémunérations versées ..... p. 85

1 – 2 – Le manque d'instruments nécessaires au calcul du montant de certaines rémunérations ..... p. 86

2 – Le manque d'instruments relatifs à la gestion des moyens humains ..... p. 87

2 – 1 – Des instruments de pilotage insuffisants pour assurer une connaissance précise des effectifs ..... p. 88

2 – 2 – L'instauration d'instruments de pilotage comme condition d'une gestion efficace des personnels ..... p. 89

CHAPITRE 2 - LE JUGE FINANCIER, GARANT DE PRINCIPES APPLICABLES AUX PERSONNES PUBLIQUES ..... p. 93

Section 1 – Le juge financier et le respect des principes relatifs au service public ..... p. 95

§1 – L'existence d'un lien entre la qualité de la gestion publique et le respect des principes relatifs au service public ..... p. 95

A – Les atteintes au principe de mutabilité du service public dénoncées par le juge financier ..... p. 96

1 – Une adaptation du service public préconisée par le juge financier dans un but de protection des deniers publics ..... p. 96

2 – La disparition d'un service public préconisée par le juge financier en application du principe de mutabilité du service public ..... p. 97

B – Les atteintes au principe d'égalité des usagers devant le service public dénoncées par le juge financier ..... p. 98

1 – Les atteintes au principe d'égalité des usagers devant le service public source de discriminations financières ..... p. 99

2 – Une application mesurée du principe d'égalité des usagers devant le service public conforme à la jurisprudence du juge administratif ..... p. 101

§2 – La continuité du service public comme justification des irrégularités de gestion ..... p. 103

A – La continuité du service public comme motif d'allégement de la responsabilité des gestionnaires publics ..... p. 104

1 – L'exigence de conditions cumulatives pour l'allégement de la responsabilité des gestionnaires publics ..... p. 105
1 –1 – Le respect des règles de la comptabilité publique comme obstacle à la continuité du service public ..... p. 105
1 –2 – Trois conditions cumulatives nécessaires à l'exonération du gestionnaire public ..... p. 106

2 – Une application souple des conditions d'allégement de la responsabilité des gestionnaires publics ..... p. 107
2 – 1 – L'atténuation de la responsabilité des gestionnaires publics en l'absence de l'une des conditions cumulatives ..... p. 108
2 – 2 – Une exonération de la responsabilité des gestionnaires publics en dépit de l'absence d'une des conditions cumulatives ..... p. 109

B – La continuité du service public comme justification d'une gestion exceptionnelle ..... p. 110
1 – Les conditions de la reconnaissance d'une gestion exceptionnelle ..... p. 110
2 – Les effets de la reconnaissance d'une gestion exceptionnelle sur la responsabilité du « comptable exceptionnel » ..... p. 112

Section 2 – Le juge financier et le respect des principes relatifs aux établissements publics ..... p. 114

§1 – Le juge financier garant du principe de spécialité ..... p. 114

A – La nécessité pour le juge financier de délimiter la compétence de l'établissement public ..... p. 115

1 – Les modalités de délimitation de la compétence de l'établissement public ..... p. 115
1 – 1 – Une délimitation opérée au regard des statuts de l'établissement public ..... p. 116
1 – 2 – Une application souple des statuts dans le cadre des établissements publics industriels et commerciaux ..... p. 117

2 – Une définition imprécise des compétences de l'établissement public dénoncée par le juge financier ..... p. 118
2 –1 – Une définition imprécise de l'intérêt communautaire dans les statuts des établissements publics de coopération intercommunale ..... p. 119
2 – 2 – Des interventions du juge financier conformes à la position des administrations centrales ..... p. 121

B – Les atteintes au principe de spécialité dénoncées par le juge financier ..... p. 123

1 – Les différentes formes d'atteinte au principe de spécialité d'un établissement public dénoncées par le juge financier ..... p. 123

2 – Les conséquences attachées à l'irrespect du principe de spécialité ..... p. 125
2 – 1 – Les conséquences sur la responsabilité respective du comptable public et de l'ordonnateur ..... p. 125
2 – 2 – Un risque de fonctionnement imprudent de l'établissement public contrôlé ..... p. 127

§2 – Le juge financier garant du principe d'autonomie ..... p. 129

A – L'exercice de la tutelle critiqué par le juge financier ..... p. 129

1 – Des interventions inopportunes de l'autorité de tutelle dans le fonctionnement de l'établissement public ..... p. 130
1 –1 – Des interventions inopportunes de l'autorité de tutelle en matière budgétaire ..... p. 130
1 – 2 – Des interventions inopportunes de l'autorité de tutelle sur les personnels ..... p. 131

2 – Une multiplication des interventions de tutelle sur le fonctionnement des établissements publics ..... p. 132
2 – 1 – Une tutelle multiple imposée par les textes ..... p. 133
2 – 2 – Une tutelle multiple découlant de la pratique ..... p. 134

B – Les conséquences résultant d'une atteinte au principe d'autonomie ..... p. 135

1 – Une capacité décisionnelle réelle réduite, résultat d'une atteinte au principe d'autonomie ..... p. 135
1 – 1 – Une capacité décisionnelle réelle réduite à l'origine d'une organisation défaillante de l'établissement public ..... p. 136
1 – 2 – Une capacité décisionnelle réelle réduite à l'origine de sanction des autorités de l'établissement public ..... p. 137

2 – Une remise en cause de la qualité d'établissement public de l'organisme ..... p. 139

CONCLUSION DU TITRE 1 ..... p. 143

TITRE 2 – UN TRAVAIL DE QUALIFICATIONS COMME PREALABLE AUX CONTROLES OPERES PAR LE JUGE FINANCIER ..... p. 145

CHAPITRE 1 – DES INTERVENTIONS DU JUGE FINANCIER EN TANT QUE JUGE ADMINISTRATIF POUR QUALIFIER UNE DEPENSE OBLIGATOIRE ..... p. 147

Section 1 – Des interventions du juge financier en tant que juge administratif pour la détermination du caractère exigible d'une dette ..... p. 149

§1 – La vérification du caractère « obligatoire dans son principe » de la dette ou la mise en évidence d'un engagement de la personne publique ..... p. 150

A – L'appréciation par les Chambres régionales des comptes du caractère d'engagement d'un acte ..... p. 150

1 – Des actes insusceptibles de constituer un engagement ..... p. 151

2 – Une appréciation souple de la notion d'engagement ..... p. 151

B – L'appréciation du juge financier sur l'applicabilité de l'acte ayant valeur d'engagement ..... p. 153

1 – La nécessité d'un engagement exécutoire : une obligation à relativiser ..... p. 154

2 – La vérification de l'applicabilité de l'engagement à la dépense considérée ..... p. 155

2 –1 – La détermination de la nature de la dépense engagée ..... p. 155

2 – 2 – Le contrôle du champ de compétence de la personne publique à l'origine de la dépense ..... p. 156

§2 – Le « caractère sérieux de la contestation » de la dette apprécié par le juge financier ..... p. 158

A – La distinction entre contestation sérieuse et recours juridictionnel ..... p. 158

1 – L'existence d'un recours juridictionnel : une condition insuffisante pour établir le caractère sérieux d'une contestation ..... p. 159

2 – L'existence d'un recours juridictionnel : une condition non nécessaire pour établir le caractère sérieux d'une contestation ..... p. 161

B – L'appréciation par le juge financier des motifs touchant à la contestation du caractère sérieux d'une dette ..... p. 162

1 – Le contrôle de la compétence du signataire de l'acte d'engagement ..... p. 162

2 – Le contrôle de régularité de l'autorisation accordée pour signer l'acte d'engagement ..... p. 164

Section 2 – Des interventions du juge financier en tant que juge administratif pour la détermination des dépenses obligatoires à raison de dispositions législatives ..... p. 167

§1 – La recherche de l'existence d'un fondement législatif applicable aux dépenses communales non énumérées dans le CGCT ..... p. 167

A – La nécessité de dépasser le simple constat en matière de dépenses communales obligatoires : l'obligation d'interpréter la législation ..... p. 168

1 – Un pouvoir d'interprétation pour déterminer l'étendue des obligations financières mises à la charge de la commune ..... p. 169

2 – Un pouvoir d'interprétation de la législation confirmé par le Conseil d'Etat ..... p. 170

B – Des difficultés potentielles engendrées par la mise en œuvre de ce pouvoir d'interprétation de la loi ..... p. 171

1 – Un risque de contradiction avec la jurisprudence du juge administratif ..... p. 171

2 – La nécessité pour le juge financier d'opérer une combinaison des textes applicables ..... p. 173

§2 – La loi, condition nécessaire mais insuffisante pour assurer le caractère obligatoire d'une dépense ..... p. 174

A – La production de certains « actes précis » en complément des dispositions législatives reconnaissant le caractère obligatoire d'une dépense ..... p. 175

1 – La production d'un acte administratif pour la mise en œuvre de la législation ..... p. 175

2 – La production d'un avis pour la mise en œuvre de la législation ..... p. 176

B – L'obligation pour le juge financier de qualifier juridiquement les faits ..... p. 177

CHAPITRE 2 – DES QUALIFICATIONS ADMINISTRATIVES OPEREES PAR LE JUGE FINANCIER ..... p. 181

Section 1 – Des qualifications administratives opérées par le juge financier pour déterminer l'étendue de sa compétence ..... p. 183

§1 – Les qualifications organiques opérées par le juge des comptes ..... p. 184

A – La qualification d'un établissement public par le juge financier ..... p. 185

1 – L'incompétence du juge financier pour juger les comptes des établissements de droit privé ..... p. 185

2 – La recherche d'un faisceau d'indices pour qualifier juridiquement un établissement ..... p. 187
2 – 1- La technique du faisceau d'indices pour confirmer le caractère privé d'une personne morale ..... p. 187
2 – 2 – La technique du faisceau d'indices pour confirmer le caractère public d'un établissement ..... p. 189

B – La qualification d'une association para-administrative par le juge des comptes ..... p. 190

1 – La détermination du degré d'autonomie d'une association ..... p. 192
1 – 1 – L'affirmation par le juge des comptes de sa compétence pour déterminer le degré d'autonomie d'une association ..... p. 192
1 – 2 – La mise en œuvre de la technique du faisceau d'indices pour qualifier une association para-administrative ..... p. 194

2 – Une conception souple de la notion d'association para-administrative défendue par le juge financier ..... p. 196
2 –1 – Des critères de qualification non cumulatifs ..... p. 196
2 – 2 – Les associations mixtes, illustration d'une conception souple de la notion d'association para-administrative ..... p. 198

§2 – La qualification par le juge des comptes d'une activité en service public ..... p. 199

A – La vérification de l'existence d'une qualification opérée par l'autorité publique ..... p. 200

1 – Un texte législatif invoqué par le juge des comptes à l'appui de la qualification d'une activité en service public ..... p. 200

2 – La manifestation de volonté de la personne publique recherchée par le juge des comptes à l'appui de la qualification d'une activité en service public ..... p. 201

B – La recherche par le juge des comptes d'indices concordants visant à qualifier une activité en service public ..... p. 201

1 – La mise en évidence par le juge des comptes d'un « service public apparent » ..... p. 202
1 – 1 – Une appréciation des indices par le juge des comptes ..... p. 202
1 – 2 – Une activité à l'apparence d'un service public, preuve du caractère suffisant des indices ..... p. 204

2 – Le recours à la notion de « service public apparent » comme moyen d'étendre le champ de la compétence du juge des comptes ..... p. 205

Section 2 – Des qualifications administratives opérées par le juge financier pour déterminer les textes applicables ..... p. 208

§1 – La détermination par le juge financier de la catégorie d'un établissement public ..... p. 208

A – La distinction opérée par le juge financier entre un établissement public local et un établissement public national ..... p. 209

1 – Une analyse des statuts de l'établissement public par le juge financier ..... p. 210

2 – La mise en évidence par le juge financier d'un lien de rattachement entre l'établissement public et une personne publique ..... p. 211

B – La distinction opérée par le juge financier entre établissement public administratif et établissement public industriel et commercial ..... p. 213

1 – La nécessité pour le juge financier de préciser la catégorie de l'établissement public contrôlé ..... p. 213

2 – Une jurisprudence laconique quant au choix des critères de distinction ..... p. 214

§2 – La distinction opérée par le juge financier entre un marché public et une délégation de service public ..... p. 216

A – Le recours par le juge financier au critère classique de distinction : le mode de rémunération du cocontractant de l'administration ..... p. 217

1 – Deux modes de rémunération à distinguer : les redevances prélevées sur les usagers et le prix payé ..... p. 217

2 – Une précision tenant aux redevances prélevées : l'obligation d'une rémunération substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation ..... p. 218

B – Le juge financier confronté aux difficultés de mise en œuvre du critère de distinction ..... p. 219

1 – Le juge financier face aux incertitudes tenant à la détermination du mode de rémunération dans le cadre d'une délégation de service public ..... p. 220

1 – 1 – Les incertitudes tenant à la détermination du caractère substantiel ..... p. 220

1 – 2 – Les incertitudes tenant à la détermination d'un risque d'exploitation ..... p. 221

2 – Les incertitudes tenant à la détermination du mode de rémunération dans le cadre d'un marché public ..... p. 223

CONCLUSION DU TITRE 2 ..... p. 226

CONCLUSION DE LA PARTIE 1 ..... p. 228

PARTIE 2 – UNE VOLONTE DU JUGE FINANCIER D'INTERVENIR EN TANT QUE JUGE ADMINISTRATIF ..... p. 231

TITRE 1 – UNE DELIMITATION DU CONTROLE COMPTABLE PAR LE JUGE FINANCIER AU-DELA DE L'INTERDICTION DE PRINCIPE ..... p. 235

CHAPITRE 1 – UNE DEFINITION NON RESTRICTIVE DU CONTROLE COMPTABLE PAR LE JUGE FINANCIER ..... p. 239

Section 1 – Le juge des comptes, juge de la légalité des actes administratifs ..... p. 241

§1 – L'illégalité externe d'un acte administratif comme fondement du débet prononcé par le juge des comptes ..... p. 242

A – Un contrôle de la compétence de l'auteur de l'acte administratif ..... p. 242

1 – Le contrôle de la compétence *rationae materiae* de l'auteur de l'acte ..... p. 243

2 – Un examen de l'acte désignant le signataire de la pièce justificative ..... p. 245

2 – 1 – La vérification de la qualité de l'ordonnateur ..... p. 246

2 – 2 – La vérification de la qualité du délégué de l'ordonnateur ..... p. 248

B – Un contrôle formel limité de l'acte administratif ..... p. 250

1 – Les conditions de forme non respectées à l'origine de la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire et personnelle du comptable public ..... p. 251

2 – Des vérifications limitées en matière procédural ..... p. 253

§ 2 – L'illégalité interne comme fondement du débet prononcé par le juge des comptes ..... p. 255

A – Un contrôle de l'existence de la base légale ..... p. 256

1 – La production d'un texte autorisant la dépense, preuve de l'existence de la base légale ..... p. 257

2 – L'absence d'interdiction textuelle expresse comme justification de la dépense ..... p. 259

B – Un contrôle de l'applicabilité de la base légale à la dépense ..... p. 261

1 – La mise en évidence d'une évolution de circonstances de droit ou de faits ..... p. 262

2 – La nécessaire interprétation des textes par le juge des comptes ..... p. 262

Section 2 – Le juge des comptes, juge de l'exécution des actes administratifs ..... p. 266

§1 – Le contrôle de l'entrée en vigueur d'un acte administratif à la date d'exécution de l'opération comptable ..... p. 266

A – Le respect du principe de non-rétroactivité des actes administratifs ..... p. 266

1 – Le principe de non-rétroactivité de l'entrée en vigueur des pièces justificatives : un principe protecteur de la compétence du juge des comptes ..... p. 267

2 – Une limite au contrôle du principe de non-rétroactivité des actes administratifs : l'absence de contrôle de la régularité de l'effet rétroactif d'une pièce justificative ..... p. 269

B – La vérification du caractère exécutoire d'un acte administratif ..... p. 270

1 – La vérification de la réunion des conditions d'acquisition du caractère exécutoire d'un acte administratif ..... p. 270

1 – 1 – Une obligation de transmission vérifiée par le juge des comptes ..... p. 271

1 – 2 – Une obligation de transmission multiple vérifiée par le juge des comptes ..... p. 273

2 – Un contrôle du caractère exécutoire de l'acte administratif dépassant le seul constat de la production de la preuve d'une transmission ..... p. 274

2 – 1 – Un contrôle de la correcte mise en oeuvre des conditions d'acquisition du caractère exécutoire d'un acte administratif ..... p. 275

2 – 2 – Une interprétation des textes nécessaire à la détermination des conditions d'acquisition du caractère exécutoire ..... p. 276

§ 2 – Le contrôle de l'application des actes administratifs par le juge des comptes ..... p. 279

A – La vérification de l'exactitude des calculs de liquidation : un contrôle dépassant la simple vérification arithmétique ..... p. 280

1 – La détermination de la règle applicable aux calculs de liquidation ..... p. 280

2 – La détermination des modalités de calculs de la liquidation ..... p. 281

B – Une illustration du contrôle de l'exécution des actes administratifs par le juge des comptes : l'application des clauses financières des contrats passés par l'administration ..... p. 282

1 – Le contrôle de l'exécution des obligations contractuelles de l'administration contractante ..... p. 283
1 – 1 – Modalités du paiement du prix dans le temps et calculs de liquidation ..... p. 283
a – L'anticipation du paiement : les procédés des avances et des acomptes ..... p. 284
b – Le retard de paiement : les intérêts moratoires ..... p. 285
1 – 2 – Adaptation des clauses contractuelles et calculs de liquidation ..... p. 287

2 – Le contrôle de l'exécution des obligations contractuelles du cocontractant de l'administration ..... p. 289
2 – 1 – Le retard dans l'exécution des prestations : les pénalités de retard ..... p. 289
2 – 2 – Le cas particulier du maître d'œuvre : l'engagement sur un coût prévisionnel ..... p. 291

CHAPITRE 2 – Une absence de remise en cause du principe interdisant au juge des comptes de juger la légalité Des actes administratifs ..... p. 295

Section 1 – L'existence de justifications à l'interdiction du principe ..... p. 296

§1 – Le juge des comptes tributaire de la compétence du comptable public ..... p. 296

A – Le comptable public ne peut se faire décideur public ..... p. 297
1 – Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables ..... p. 297

2 – Un risque d'atteinte au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables du fait d'un contrôle de légalité des actes administratifs par les comptables publics ..... p. 298

B – Une absence de consécration des propositions d'adaptation de l'interdiction de principe ..... p. 300

1 – Des propositions tendant à adapter l'interdiction de principe ..... p. 300

2 – L'obligation pour le comptable public de ne pas appliquer la pièce justificative annulée par le juge administratif ..... p. 302

§2 – Le juge des comptes incompétent pour juger l'action des ordonnateurs publics ..... p. 303

A - La volonté originelle de faire du juge des comptes un instrument de l'action gouvernementale ..... p. 303

1 – Les circonstances entourant la création de la Cour des comptes ..... p. 304

2 – Une interdiction de juger l'action des ordonnateurs posée expressément par la loi ..... p. 305

B – Un principe rigoureusement appliqué par le Conseil d'Eta ..... p. 306

1 – La « querelle des nomenclatures » ..... p. 306

2 – La reconnaissance de pièces justificatives fausses écartée de la compétence du juge des comptes ..... p. 308

Section 2 – Une interdiction unanimement admise ..... p. 310

§1 – Une interdiction posée par le juge des comptes lui-même ..... p. 310

A – Les conditions de l'affirmation du principe d'interdiction par le juge des comptes ..... p. 310

1 – L'affirmation par le juge des comptes de sa spécialité au sein de la juridiction administrative ..... p. 311

2 – L'interdiction de juger de la légalité des actes administratifs affirmée en tant que principe ..... p. 312

B – Un principe fermement rappelé par la Cours des comptes après la création des Chambres régionales des comptes ..... p. 314

§2 – La confirmation de la position adoptée par le juge des comptes ..... p. 318

A – Une position confortée par le pouvoir réglementaires ..... p. 318

1 – Une position confortée à l'occasion de la rédaction du R G C P de 1962 ..... p. 319

2 – Une remise en cause de la compétence du juge des comptes pour calculer les seuils des marchés publics ..... p. 321

B – Une position relayée par le Conseil d'Etat ..... p. 323

1 – Une position relayée par le Conseil d'Etat dans le cadre du recours pour excès de pouvoir ..... p. 324

2 – Une position relayée par le Conseil d'état en tant que juge de cassation des arrêts de la Cour des comptes ..... p. 325

CONCLUSION DU TITRE 1 ..... p. 329

TITRE 2 – DES TENTATIVES DU JUGE FINANCIER VISANT A ETENDRE SA COMPETENCE SUR LES ACTES ADMINISTRATIFS ..... p. 333

CHAPITRE 1 – UN ECHEC DES TENTATIVES DU JUGE FINANCIER VISANT A ETENDRE SA COMPETENCE SUR LES ACTES ADMINISTRATIFS ..... p. 335

Section 1 – L'échec des tentatives du juge financier visant à renforcer le contrôle en matière de pièces justificatives contradictoires ..... p. 337

§1 – La jurisprudence relative aux pièces justificatives contradictoires, possible fondement d'un contrôle de légalité des actes administratifs ..... p. 337

A – L'obligation pour le comptable public de vérifier l'absence de contradiction entre les pièces justificatives produites ..... p. 337

1 – La notion de pièces justificatives contradictoires : l'existence d'une incohérence entre les pièces ..... p. 338

2 – Une jurisprudence confirmée par le Conseil d'Etat en tant que juge de cassation des arrêts de la Cour des comptes ..... p. 339

B – Une évolution de la jurisprudence relative aux pièces justificatives contradictoires vers un contrôle de légalité des actes administratifs ..... p. 340

1 – Le caractère contradictoire des pièces justificatives à l'origine d'une illégalité externe ..... p. 340

2 – Le caractère contradictoire des pièces justificatives à l'origine d'une illégalité interne ..... p. 341

§2 – La contradiction des pièces justificatives : motif insuffisant pour contrôler la légalité interne d'un acte administratif ..... p. 342

A – Une jurisprudence du juge des comptes initialement fluctuante ..... p. 343

B – Un rappel par le Conseil d'Etat des limites du contrôle comptable en matière de pièces justificatives contradictoires ..... p. 343

Section 2 – L'échec des tentatives du juge financier visant à assurer un contrôle plein et entier des dépenses dépourvues d'intérêt public ..... p. 347

§1 – L'interdiction faite au comptable public de contrôler le champ de compétence d'une collectivité territoriale ..... p. 347

A – Un juge des comptes enclin à vérifier l'intérêt public des dépenses ..... p. 348

1 – Un infléchissement du contrôle de l'intérêt public des dépenses par le juge des comptes ..... p. 348

2 – Un infléchissement rapidement remis en cause ..... p. 349

B – L'interdiction posée par le juge de cassation de contrôler l'intérêt public des dépenses au sein des collectivités territoriales ..... p. 350

1 – La remise en cause par le juge de cassation de l'interprétation extensive par le juge des comptes de l'obligation de vérifier l'exacte imputation des dépenses ..... p. 351

1 – 1 – Une interprétation extensive de la compétence comptable par le juge des comptes pour vérifier l'exacte imputation des dépenses ..... p. 351

1 – 2 – Une interprétation restrictive de la compétence comptable par le Conseil d'Etat pour vérifier l'exacte imputation des dépenses ..... p. 353

2 – Une application de l'interprétation restrictive du juge de cassation par le juge des comptes ..... p. 353

2 – 1 – Une application de la jurisprudence « Marty » aux dépenses des collectivités territoriales ..... p. 354

2 –2 – Une application de la jurisprudence « Marty » aux dépenses des établissements publics ..... p. 355

§2 – La persistance d'un contrôle de l'intérêt public des dépenses par le juge des comptes ..... p. 358

A – Un contrôle direct : la sanction des dépenses à caractère personnel ou privé ..... p. 359

1 – Le caractère personnel ou privé d'une dépense, motif suffisant du débet prononcé à l'encontre d'un comptable public ..... p. 359

2 - Un contrôle du caractère personnel ou privé d'une dépense justifié par le caractère manifestement étranger à l'intérêt public ..... p. 361

B – Un contrôle indirect : le contrôle de la délibération reconnaissant l'utilité publique d'une dépense ..... p. 363

1 – L'incompétence du juge des comptes pour contrôler l'utilité publique d'une dépense ..... p. 364

2 – Un contrôle de régularité de la délibération reconnaissant l'utilité publique d'une dépense ..... p. 366

CHAPITRE 2 – UNE CONFIRMATION RELATIVE DES TENTATIVES DU JUGE FINANCIER VISANT A ETENDRE SA COMPETENCE SUR LES ACTES ADMINISTRATIFS ..... p. 373

Section 1 – Le recours à la notion d'acte administratif « transparent » : une adaptation du principe d'interdiction ..... p. 375

§1 – Le principe : la prévalence de la décision de la personne publique fixant les règles de la liquidation sur toute norme générale et impersonnelle ..... p. 375

A – La recherche d'une manifestation de volonté exprimée par la personne publique ..... p. 375

1 – La prévalence de l'acte administratif interposé entre le comptable public et la norme générale et impersonnelle ..... p. 376

2 – La vérification de la volonté exprimée par la personne publique quant à la détermination des modalités de calcul de la liquidation ..... p. 377

B – L'application de la norme générale et impersonnelle à condition d'être visée par l'acte administratif pièce justificative ..... p. 378

1 – Une référence expresse à la norme générale et impersonnelle dans une pièce justificative ..... p. 379

2 – Une référence implicite à la norme générale et impersonnelle dans une pièce justificative ..... p. 380

§2 – L'exception : l'acte administratif « transparent » en matière de calcul de TVA ..... p. 381

A – L'application de la jurisprudence classique par le comptable public à l'occasion du calcul de la TVA applicable ..... p. 381

1 - Un contrôle scrupuleux des règles relatives au calcul de la TVA opéré par le comptable public ..... p. 381

2 – L'application du principe faisant prévaloir la pièce justificative sur les normes générales et impersonnelles prévoyant les règles de calcul de la TVA ..... p. 382

B - Une évolution de la jurisprudence classique confirmée par le Conseil d'Etat : la prévalence d'une norme générale et impersonnelle sur une pièce justificative ..... p. 383

1 – Le refus de fonder le rejet de la pièce justificative sur son illégalité ..... p. 384

2 – La prévalence de la norme générale et impersonnelle fondée sur la « transparence » de la pièce justificative ..... p. 385

Section 2 – Le recours à la notion d'acte administratif « inexistant » : une exception au principe d'interdiction ..... p. 387

§1 – Un contrôle exigeant de l'acte de nomination du comptable public par le juge des comptes ..... p. 388

A – La vérification de l'applicabilité de l'acte de nomination aux opérations comptables ..... p. 388

1 – La vérification de l'étendue du contrôle comptable autorisé par le titre légal ..... p. 389

1 – 1 – Le contrôle de l'étendue des deniers couverts par le titre légal ..... p. 389

1 – 2 – Une limite à la compétence comptable : l'irrégularité des opérations comptables ..... p. 391

2 – Un titre légal annulé par le juge administratif ..... p. 392

B – L'irrégularité du titre légal relevée par le juge des comptes ..... p. 394

1 – L'exigence d'un titre légal accordé au régisseur ..... p. 395

2 – Le contrôle de la régularité du titre légal d'un régisseur ..... p. 396

§2 – Un contrôle par le juge des comptes de l'inexistence de l'acte de nomination du comptable public ..... p. 398

A – Un contrôle de légalité de l'acte de nomination du comptable public par le juge des comptes avalisé par le juge de cassation ..... p. 399

B – Une solution limitée à un contrôle de l'existence de l'acte de nomination du comptable public ..... p. 400

CONCLUSION DU TITRE 2 ..... p. 403

CONCLUSION DE LA PARTIE 2 ..... p. 405

CONCLUSION GENERALE ..... p. 407

BIBLIOGRAPHIE ..... p. 413

TABLE DES MATIERES ..... p. 479

Centre de recherche Droit et Perspectives du Droit, 1 place Déliot 59000 Lille
Ecole Doctorale des sciences juridiques, politiques et de gestion, 1 place Déliot 59000 Lille
Université Lille 2 Droit et Santé, 42 rue Paul Duez 59000 Lille

Le juge financier, juge administratif

Résumé *(1500 caractères max.)*
En tant que juge administratif spécialisé, le juge financier, entendu au sens de la Cour des comptes, des Chambres régionales des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière, dispose d'une compétence d'attribution. Il lui revient ainsi d'assurer le respect des règles budgétaires et de la comptabilité publique. La perspective visant à apprécier le juge financier en tant que juge administratif, c'est-à-dire en tant que juge administratif de droit commun, peut dès lors soulever certaines objections. Néanmoins, la jurisprudence financière démontre de nombreuses et régulières interventions du juge financier comparables à celles d'un juge administratif. L'application des règles du droit administratif, les qualifications opérées, les contrôles sur les actes administratifs relevant d'un contrôle de légalité sont autant d'illustrations de ce rôle joué, de façon inattendue, par le juge financier. Ces activités, *a priori* non naturelles pour ce dernier, devaient dès lors inciter à orienter l'analyse autour des raisons pour lesquelles les juridictions financières se trouvaient en position de juge administratif. Pouvaient alors être distinguées deux cas de figure. D'une part, il apparaissait nécessaire pour le juge financier, dans certaines hypothèses, d'agir tel le juge administratif. D'autre part, le juge financier affirmait, dans certains cas, une véritable volonté d'intervenir comme tel.

Mots clefs français : juge financier, juge administratif, Cour des comptes, Chambres régionales des comptes, Cour de discipline budgétaire et financière, droit administratif, contrôle de légalité, qualifications

---

Title

Abstract
As a specialised administrative judge, the financial judge, understood in the sense of the Auditors Court, of the regional Auditors Courts and of the Court of budgetary and financial discipline, has a ratione materiae jurisdiction. It is the judge's duty to ensure compliance with budgetary and national accounting rules. The perspective tending to view the financial judge as an administrative judge, that is to say as an ordinary administrative judge, may consequently give rise to certain objections. However, financial case law shows numerous and regular interventions of the financial judge that are comparable to those of an administrative judge. The enforcement of administrative law rules, the descriptions made, the controls on administrative acts and documents subject to a control of legality are as many illustrations of the role played, unexpectedly, by the financial judge. These activities, *a priori* not natural for the latter, were consequently to incite to orientate the analysis towards the reasons why the financial courts were acting as administrative judges. Two scenarios could then be distinguished. On the one hand, it appeared necessary for the financial judge, in some cases, to act just like an administrative judge. On the other hand, the financial judge maintained, in other cases, a true will to intervene as one.

Keywords : financial judge, administrative judge, Auditors Court, of the regional Auditors Courts and of the Court of budgetary and financial discipline, administrative law rules, control of legality, descriptions made